L'équité salariale :

une nouvelle approche à un droit fondamental

Groupe de travail sur
l'équité salariale
Rapport final
2004

Canada

Publié par le Groupe de travail sur l'équité salariale
en vertu de l'autorisation du ministre de la Justice et
Procureur général du Canada, ainsi que de la ministre du Travail.

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, au nom du ministre
de la Justice et Procureur général du Canada (2004).
Tous droits réservés.

Le présent document peut être reproduit par voie électronique
ou sur copie papier à des fins d'usage interne uniquement.
Nous demandons seulement que : l'utilisateur fasse preuve de
diligence raisonnable en s'assurant de l'exactitude des documents
reproduits; que le Groupe de travail sur l'équité salariale et les
ministères de la Justice et du Développement des ressources
humaines Canada soient identifiés comme les sources; et que la
reproduction ne soit pas présentée comme une version officielle
des documents reproduits, ni comme une reproduction faite en
association avec ou sans l'approbation du Groupe de travail.

Toutes les demandes de reproduction du présent document, de
façon intégrale ou partielle, à des fins de diffusion commerciale, de
revente ou de redistribution, doivent être communiquées à Travaux
publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, ON K1A 0S5.

ISBN 0-662-88894-4
Numéro de catalogue : J2-191/2003F

Available in English under the title:
Pay Equity: A New Approach to a Fundamental Right,
Pay Equity Task Force, Final Report

Distribué par :
Ministère de la Justice du Canada
Direction des Communications
284, rue Wellington
Ottawa (Ontario)
Canada K1A 0H8

Ce document est aussi accessible sur les sites suivants :
http://www.examenequitesalariale.gc.ca
http://www.canada.justice.gc.ca

L'équité salariale :

une nouvelle approche à un droit fondamental

Groupe de travail
sur l'équité salariale
Rapport final
2004

Table des Matières

Membres du Groupe de travail sur l'équité salariale xi
Note de la présidente xiii
Remerciements xv

Introduction 1
Fondements et mandat 1
Notre processus 3
Consultations 3
- Audiences publiques 4
- Tables rondes 4
- Réunions privées 4
- Recherche 5
- Symposium 6

Points en commun 7

Chapitre 1 – Les inégalités salariales 11
Aperçu de la situation au Canada 14
- L'inégalité salariale selon le sexe 14
- La ségrégation professionnelle 17
- Juridiction fédérale 20
  - Juridiction fédérale – secteur public 20
  - Juridiction fédérale – secteur privé 22
- Taille des organisations 25

Analyses de l'écart salarial 26
- La dévalorisation des emplois féminine 28
  - Préjugés et stéréotypes 28
  - Méthodes d'évaluation des emplois 30
- Les pratiques de rémunération 31
- Le pouvoir de négociation 32

Groupes désignés et écarts salariaux 35
Membres des minorités visibles 36
- Aperçu de la situation au Canada 36
- La fonction publique fédérale 40
- Secteur privé fédérale 41
- Recherches empiriques 42

Les Autochtones 44
- Aperçu de la situation au Canada 44
- La fonction publique fédérale 45
- Secteur privé fédérale 46
- Recherches empiriques 47

Les personnes handicapées 48
- Aperçu de la situation au Canada 48

104-05016/

La fonction publique fédérale 49
Secteur privé fédéral 50
Recherches empiriques 51
Conclusion 51

Chapitre 2 – La réponse législative canadienne 53
L'équité salariale : un concept évolutif 53
Les obligations internationales du Canada 56
Convention C100 de l'Organisation internationale du travail 56
Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels 59
Pacte international relatif aux droits civils et politiques 60
Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes 60
Déclaration et Programme d'action de Beijing 61
Évaluation « Beijing +5 » 63
Déclaration de l'OIT de 1998 63
Portée nationale des engagements internationaux 65
Le Plan fédéral pour l'égalité entre les sexes 67
La législation canadienne 69
Législation sur les normes du travail 69
Législation sur les droits de la personne 70
Législation reposant sur les plaintes 71
Législation proactive 72
Manitoba 72
Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse et Île-du-Prince-Édouard 73
Ontario et Québec 74
Ontario 75
Québec 76
Démarches non législatives 78
Saskatchewan 78
Terre-Neuve 79
Colombie-Britannique 79
Alberta 81
Conclusion 81
Normes du travail 81
Droits de la personne 82
L'expérience canadienne est unique en son genre et variée 82

Chapitre 3 – Le modèle actuel d'équité salariale 85
L'article 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* 85
L'*Ordonnance de 1986 sur la parité salariale* 88
Administration de l'article 11 90
La Commission canadienne des droits de la personne 90
Un salaire égal pour un travail égal 92
Équité en matière d'emploi 94

Le Tribunal canadien des droits de la personne 96
Développement des ressources humaines Canada 99
Résumé du système actuel 100
Évaluation du système actuel 102
Les points positifs 103
Limites du modèle actuel 109
Conclusion 120

Chapitre 4 – Le modèle proactif 123
Caractéristiques des modèles proactifs 124
Les législations proactives dans le secteur public 125
Manitoba 126
Nouvelle-Écosse 127
Île-du-Prince-Édouard 127
Nouveau-Brunswick 128
Les législations proactives visant l'ensemble des secteurs économiques 128
La *Loi sur l'équité salariale* de l'Ontario 128
Universalité du champ d'application 129
Flexibilité 130
Participation 131
Maintien de l'équité salariale 131
Contrôle et vérification 132
Évaluation des résultants 132
Les rajustements salariaux reçus par les travailleuses 132
La situation des travailleuses non syndiquées 135
Autres répercussions sur les travailleuses 137
Les coûts monétaires encourus par les employeurs 138
Autres impacts sur les entreprises 141
Quelques leçons tirées de l'expérience ontarienne 141
La *Loi sur l'équité salariale* du Québec 144
Universalité du champ d'application 146
Flexibilité 146
Participation 146
Maintien de l'équité salariale 147
Contrôle et vérification 147
Les relativités salariales 147
Évaluation des résultats 149
Les rajustements salariaux pour les travailleuses 150
Les effets sur les entreprises 151
Les travailleuses non syndiquées 152
Conclusion 153
Avantages 153
Désavantages 154

Chapitre 5 – Le modèle recommandé **157**
À quelle branche du droit l'équité salariale se rattache-t-elle : les droits de la personne ou le droit du travail? 158
Le droit du travail 159
Loi sur les droits de la personne 163
L'équité salariale : un droit fondamental 167
Une loi spécifique à l'équité salariale 168
Une obligation positive 171
Une loi de portée générale 174
Des normes claires 176
Souplesse méthodologique et non-sexisme 177
Participation de l'ensemble des employés 180
Formation et appui adéquats en milieu institutionnel 183
Maintien et suivi 184
Organismes de surveillance spécialisés 185
Une loi fondée sur l'objet 187
Rémunération égale pour un travail égal 189
Vue d'ensemble 192
Conclusion 195

Chapitre 6 – Champ d'application **197**
Étendue de l'application de la loi 197
Le secteur public et le secteur privé 197
Les entrepreneurs fédéraux 199
Le Parlement comme employeur 199
Le milieu de travail canadien en évolution 200
Une tendance vers de petits employeurs 201
L'évolution de la nature du travail 201
L'évolution de l'organisation du travail 201
L'emploi à temps partiel demeure important 202
Tendance vers davantage de travailleurs autonomes 202
L'évolution des relations de travail 202
Taille de l'employeur 204
Le travail à temps partiel, occasionnel et temporaire 208
Entrepreneurs 209
Employés d'agences de placement 214
Les droits et obligations du successeur 215
Motifs additionnels 221
L'unité de comparaison 225
L'unité d'équité salariale 226
Les gouvernements territoriaux 239

Chapitre 7 – Le programme d'équité salariale **241**
Les éléments d'un programme d'équité salariale 242
Conclusion 246

Chapitre 8 – La participation des salariés **247**
La participation des salariés : une garantie importante de conformité à l'objectif fondamental de la loi 249
Le comité d'équité salariale 252
Le mandat du comité d'équité salariale 254
La représentativité du comité d'équité salariale 255
Le pouvoir du comité d'équité salariale 261
Les affichages 263
Les droits des salariés quant à la participation 269
Le droit à la protection contre les représailles 269
Le droit au salaire 269
Le droit à la formation 270
Le droit à l'information 272
Conclusion 274

Chapitre 9 – La prédominance des catégories d'emplois **275**
Les catégories d'emplois 275
Définitions et critères de catégorisation des emplois dans les diverses juridictions canadiennes 276
L'homogénéité des catégories d'emplois 278
Flexibilité d'application des critères 280
La taille de la catégorie d'emplois 282
Le regroupement des catégories d'emplois 282
La prédominance des catégories d'emplois 283
Définition et critères de prédominance dans les différentes juridictions canadiennes 284
L'indicateur historique 287
Le stéréotype occupationnel 287
La disproportion entre le taux de représentation dans une catégorie d'emplois et le taux de représentation dans l'ensemble des effectifs de l'employeur 288
La ségrégation intra occupationnelle et le taux de représentation selon le sexe dans une sous-catégorie d'emplois 288
Taux de représentation des autres groupes visés par l'article 10 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec 289
Le taux de représentation des femmes répondant également à d'autres critères de discrimination 289
Une disproportion entre le taux de représentation d'un groupe dans une catégorie d'emplois et le taux de représentation de ce groupe dans la population active 289
Les indicateurs de prédominance d'une loi proactive fédérale 292
Les indicateurs statistiques 292
Les critères qualitatifs 294
Un écart significatif entre le taux de représentation dans la catégorie d'emplois et le taux de représentation dans l'effectif couvert par le programme 295

L'indicateur historique 296
Le stéréotype occupationnel 297
L'inclusion d'autres groupes désignés 297
La double discrimination 297
L'utilisation simultanée du critère sexe ainsi que d'autres critères de discrimination dans la détermination de la prédominance 300
Conclusion 302

Chapitre 10 – L'évaluation des catégories d'emplois à prédominance 303
L'évaluation des emplois en contexte d'équité salariale et l'exigence de non-discrimination 305
Évaluation et subjectivité 308
L'évaluation des emplois aux fins d'équité salariale dans les différentes juridictions canadiennes 310
L'évaluation des emplois aux fins d'équité salariale : quelques exemples internationaux 313
Les méthodes ABAKABA et ÉVALFRI 313
La méthode NJC – National Joint Council Job Evaluation System (NJC JES) 314
Les étapes vers l'équité salariale : une méthode rapide et facile pour l'évaluation des exigences des emplois 315
Les méthodes d'évaluation 317
Les méthodes globales ou méthodes de rangement 317
Les méthodes analytiques d'évaluation : la méthode par points 318
Les critères ou facteurs d'évaluation 318
Les qualifications 319
Les responsabilités 319
Les efforts 321
Les conditions dans lesquelles le travail est effectué 322
Les degrés ou niveaux de sous-facteurs 324
Les outils d'évaluation 326
Administrer le questionnaire 328
L'attribution de cotes aux catégories d'emplois 329
La pondération 330
Les implications d'un programme d'équité salariale unique 332
Conclusion 336

Chapitre 11 – L'estimation et la correction des écarts de rémunération 337
La rémunération 337
Approches des diverses juridictions canadiennes 338
La rémunération globale 340
Calcul de la rémunération globale 342
Le niveau de salaire 342
La rémunération flexible 343
Les avantages à valeur pécuniaire 350

La prise en compte des avantages à valeur pécuniaire dans les comparaisons salariales 357
Avantages en termes de temps 361
Avantages en termes de protection collective 361
Avantages hors salaires 361
Les comparaisons salariales 362
Approches des diverses juridictions canadiennes 362
Le choix entre diverses méthodes de comparaisons salariales 366
La méthode de comparaison individuelle par paire 368
La méthode emploi à courbe 370
La méthode emploi à segment 372
La méthode courbe à courbe 373
Les rajustements salariaux 376
L'interdiction de baisser les salaires 376
L'harmonisation des structures salariales différenciées 377
Les modalités de versement des rajustements salariaux 380
Les comparaisons salariales en l'absence de comparateurs masculins dans un programme 381
Les comparaisons salariales en l'absence de comparateurs masculins dans l'entreprise 382
Conclusion 385

Chapitre 12 – Exceptions permises 387
Rémunération au mérite ou au rendement 394
Ancienneté 396
Salaire étoilé 398
Pénurie de main-d'œuvre 401
Variations salariales régionales 404
Pouvoir de négociation 406
Avantages sociaux pour les travailleurs temporaires, occasionnels et saisonniers 410
Conclusion 411

Chapitre 13 – Le maintien de l'équité salariale 415
Le cadre général du maintien 415
L'obligation de maintenir l'équité salariale 419
Le comité d'équité salariale 420
Formation et information 420
Le principe de continuité 422
Périodicité 424
Affichage 426
Le maintien et les diverses modifications dans l'entreprise 427
Création de nouvelles catégories d'emplois 427
Disparition d'une catégorie d'emplois 428
Modifications dans la prédominance sexuelle des catégories d'emplois 429
Modifications dans le contenu d'une catégorie d'emplois 430

Modification de la rémunération 430
Renouvellement de conventions collectives 431
Vente ou cession totale ou partielle de l'entreprise 434
Versement des rajustements dans le cadre du maintien de l'équité salariale 435
Équité salariale et équité interne 435
Conclusion 437

Chapitre 14 – Application de la loi 439
La Commission canadienne de l'équité salariale 444
Plaintes 444
Ordonnances exécutoires 445
Enquêtes 446
Présentation de rapport 447
Vérifications 449
Le Tribunal canadien de l'équité salariale 452
Mesures de redressement constructives 452
Sanctions 454
Ordonnances de cessation 456
Indemnisation 456
Amendes 458
Ordonnances de publication ou d'affichage de l'information 459
Ordonnances d'adjudication des dépens 460
Arbitres de l'équité salariale 461
Poursuites et sanctions pénales 462
Exécution par les tribunaux 464
Conclusion 465

Chapitre 15 – Échéanciers et dispositions transitoires 467
Délais et échéanciers 467
Surveillance 476
Transition 476

Chapitre 16 – L'équité salariale et la négociation collective 483
Le régime canadien de négociation collective 484
La négociation collective relevant de la compétence fédérale 491
La fonction publique fédérale 491
La négociation collective et l'équité salariale 492
La responsabilité de l'employeur 499
La responsabilité des syndicats 501
Le devoir de juste représentation 504
La responsabilité envers les autres employés 506
L'exemple de la santé et de la sécurité au travail 508
L'incidence du modèle proposé sur le processus de négociation collective 510
Conclusion 514

Chapitre 17 – Organismes de surveillance **517**
Une surveillance proactive est nécessaire 517
L'importance de l'auto surveillance 518
L'importance des ressources 519
Organismes autonomes 520
Sensibilisation, promotion et information 522
Conseils et aide technique 525
Enquête et recherche de faits 526
Règlement des différends 527
Ordonnances exécutoires 530
Défense des droits 530
Arbitrage 535
Les fonctions d'arbitrage 538
Réglementation et surveillance 539
Un système de vérification 539
Établissement de règles et de politiques 540
Appels 543
Application et mesures de redressement 544
Structure 546
Une Commission canadienne de l'équité salariale 547
Sensibilisation du public et promotion 548
Conseils et aide technique 549
Enquête et recherche de faits 549
Règlement des différends 550
Réglementation et surveillance 550
Établissement de règles et de politiques 551
Application 551
Un Tribunal canadien de l'équité salariale 552
Enquête 553
Règlement de différends 553
Établissement de règles et de politiques 554
Arbitrage 554
Les arbitres en matière d'équité salariale 555
Examen parlementaire 556
Conclusion 556

Liste des recommandations **559**

Annexes **581**
Annexe A – Secrétariat de l'équité salariale 581
Annexe B – Mandat – Examen de l'article 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et l'*Ordonnance de 1986 sur la parité salariale* 583
Annexe C – *Loi canadienne sur les droits de la personne* L.R. 1985, Ch. H-6 585
Annexe D – *Ordonnance de 1986 sur la parité salariale* DORS/86-1082 587

Annexe E – *Code canadien du travail, Partie III* L.R. 1985, Ch. L-2 591
Annexe F – Soumissions 593
Annexe G – Processus de consultation 595
Annexe H – Recherches commandées 607

Bibliographie choisie . . . . . **.619**

Examen de l'article 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et l'*Ordonnance de 1986 sur la parité salariale*

Membres du Groupe de travail sur l'équité salariale

Beth Bilson, c.r., présidente

Beth Bilson est diplômée en droit et en histoire de l'University of Saskatchewan et détient un doctorat en droit de l'University of London. Elle est membre du corps professoral du College of Law à l'University of Saskatchewan depuis 1979, ayant enseigné et publié dans les domaines du droit de la responsabilité civile délictuelle, du droit du travail et du droit administratif ainsi que de l'histoire du droit. Elle a été agente principale des griefs de l'association des professeurs de l'University of Saskatchewan de 1982 à 1985, vice-présidente adjointe (administration) de l'université de 1986 à 1988, avec responsabilité particulière à l'égard des négociations collectives avec le corps professoral, et doyenne du College of Law de 1999 à 2002. De 1992 à 1997, elle a présidé le Saskatchewan Labour Relations Board. En plus d'agir en tant qu'arbitre dans le domaine du travail en Saskatchewan, elle siège à temps partiel à la Commission des relations de travail dans la fonction publique du Yukon. Elle est aussi Vice-présidente du Discipline Committee du College of Physicians and Surgeons of Saskatchewan. Elle a eu l'honneur d'être nommée conseil de la reine pour la Saskatchewan en janvier 2000.

Professeure Marie-Thérèse Chicha

Marie-Thérèse Chicha (Ph.D en Sciences économiques, Université McGill) est professeure titulaire à l'École de relations industrielles de l'Université de Montréal. Elle est membre du Immigration et métropoles : Centre de recherche interuniversitaire de Montréal sur l'immigration, l'intégration et la dynamique urbaine. Spécialiste des questions d'équité salariale, d'équité en emploi et de gestion de la diversité ethnoculturelle, elle est l'auteure de plusieurs livres et articles, notamment : « La gestion de la diversité : l'étroite interdépendance de l'équité et de l'efficacité », *Effectifs*, mars 2002; « L'adoption et la mise en œuvre de la Loi québécoise sur l'équité salariale : l'existence d'un double standard », *Lien social et Politiques*, printemps 2002; « Les politiques d'égalité professionnelle et salariale au Québec : l'ambiguïté du rôle de l'État québécois », *Recherches féministes*, 2001; *L'équité salariale : mise en œuvre et enjeux*, 2000; « The Impact of Labor Market Transformations on the Effectiveness of Laws Promoting Workplace Gender Equality », dans Richard Chaykowski et Lisa M. Powell (sous la dir. de), Women and Work, 1999; « La Loi sur l'équité salariale : une démarche complexe à plusieurs volets », Gestion, printemps 1998.

Sous l'égide de l'École de relations industrielles de l'Université de Montréal et de l'Ordre des Conseillers en ressources humaines et en relations industrielles du Québec, elle dirige des séminaires de formation en équité salariale auprès de divers intervenants: employeurs, syndicats, conseillers juridiques. En 1995, à la demande du Gouvernement du Québec, elle a présidé le comité d'expertes dont les recommandations ont servi de modèle à la *Loi sur l'équité salariale* du Québec. Elle a agi également à titre de témoin-expert auprès du Tribunal des droits de la personne du Québec et auprès du Comité permanent des droits de la personne et des personnes handicapées de la Chambre des Communes. Enfin, durant les trois dernières années, elle a été consultée en tant que spécialiste en matière d'équité salariale par plusieurs gouvernements : France, Belgique, Danemark, Suède et Portugal. Dans le cadre de sa participation au Centre Immigration et Métropole, elle effectue des recherches sur la discrimination systémique en emploi à l'égard des jeunes des minorités visibles ainsi que sur les programmes d'équité en emploi destinés aux minorités visible.

M. Scott MacCrimmon

M. MacCrimmon possède plus de 25 ans d'expérience dans le domaine des ressources humaines et de la gestion de la rémunération. Avant de démarrer sa propre entreprise d'experts-conseils, MacCrimmon et associés, en 1993, il a été à l'emploi de Peat Marwick Stevenson et Kellogg (dorénavant KPMG) pendant 15 ans. De 1988 à 1993, il a été directeur principal, tout d'abord au bureau de Toronto, puis à celui d'Ottawa; il était à ce titre responsable de tous les services de consultation en rémunération de l'entreprise. Durant trois ans, il a été directeur des Ressources humaines pour la composante canadienne d'un fournisseur important de l'industrie de la défense. Avant d'œuvrer comme conseiller, il a été à l'emploi de Bell Canada durant trois ans et demi.

Il a travaillé à titre de consultant auprès de centaines d'employeurs des secteurs public et privé pour les aider à élaborer et à mettre en oeuvre des systèmes de paye. Bon nombre de ses projets comportaient de l'évaluation de postes et de l'analyse d'équité salariale pour des organisations des secteurs public et privé, en particulier en Ontario, au Québec et en Nouvelle-Écosse. Dans l'administration fédérale, il a conseillé plusieurs sociétés de la Couronne, agences et ministères dans le domaine de la rémunération et de l'évaluation de postes.

M. MacCrimmon est membre à part entière de l'Association canadienne des conseillers en management et détenteur du titre de conseiller certifié en gestion (CCG). Il détient un B.A. en économie de la University of Western Ontario et un MBA de l'Université York. Il a également adhéré à l'Association des professionnels en ressources humaines de l'Ontario (HRPAO) et est reconnu comme PRHA. Il a prononcé des conférences sur les ressources humaines et l'administration de la rémunération à l'Université d'Ottawa. Il est membre actif de l'Association canadienne de rémunération et a été président de la section d'Ottawa de la HRPAO.

Note de la présidente

Il est évident que ceux et celles qui ont eu à traiter de la question d'équité salariale ont trouvé qu'il s'agissait d'un sujet qui soulève des questions complexes ayant des répercussions sur les droits de la personne, sur l'administration des politiques et programmes publics, ainsi que sur la gestion des ressources humaines et sur les relations de travail.

En examinant cet éventail d'enjeux, le Groupe de travail a eu la chance de pouvoir compter sur l'expertise de Marie-Thérèse Chicha, professeure à l'Université de Montréal. L'expertise de M^me^ Chicha, fondée sur ses travaux de recherche approfondie dans ce domaine et, plus particulièrement, ses connaissances sur l'évolution de la législation en matière d'équité salariale au Québec, ont constitué une importante contribution à la rédaction du rapport final.

Le Groupe de travail a également bénéficié de la perspective pratique de M. Scott MacCrimmon, qui dispose de plusieurs années d'expérience en tant que consultant en matière d'équité salariale. Son travail de consultant lui a permis de se familiariser avec les différentes questions découlant de la mise en œuvre de la législation en matière d'équité salariale en Ontario et avec l'application de l'article 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* dans la sphère de compétence fédérale.

Remerciements

Bien que les membres du Groupe de travail assument la responsabilité de toutes les opinions exprimées dans le présent rapport, la rédaction de ce document a été rendue possible grâce à l'aide de nombreuses personnes qui nous ont prêté assistance et conseils tout au long du processus.

Nous tenons à reconnaître tout d'abord l'importante contribution des représentants des groupes d'intervenants—employeurs, syndicats et organismes de revendication de l'égalité—qui ont participé aux discussions en table ronde, ainsi qu'à d'autres formes de consultation. Toutes ces personnes nous ont donné généreusement de leur temps, offert leurs opinions et soumis des témoignages écrits dont l'analyse révèle une profonde réflexion.

Nous sommes aussi reconnaissants à l'égard des autres participants à notre processus de consultation, que ce soit à l'occasion des audiences publiques tenues dans les diverses régions du pays ou lors des séances d'information. Les audiences publiques nous ont permis d'entendre de nouvelles opinions et de nouveaux points de vue de la part de citoyens et de représentants d'organisations intéressées par les questions d'équité salariale. Nous avons pu également nous entretenir avec les hauts fonctionnaires des ministères et organismes gouvernementaux, à l'échelle fédérale et provinciale, qui sont chargés de mettre en application les mesures législatives touchant l'équité salariale. Leurs commentaires éclairés nous ont été très utiles au moment de tirer des conclusions.

Nous avons eu la chance de pouvoir commander des recherches sur une vaste gamme de sujets et nous aimerions rendre hommage au travail des spécialistes et des universitaires qui ont bien voulu réaliser ces recherches. Les résultats de ces recherches nous ont ainsi apporté une aide précieuse dans l'examen de nombreux enjeux liés à l'équité salariale.

Enfin, nous sommes profondément reconnaissants au personnel du secrétariat du Groupe de travail sur l'équité salariale, qui nous a fourni de façon efficace et soutenue le soutien administratif, l'information et l'appui pratique nécessaires à l'accomplissement de notre mandat.

Introduction

Fondements et mandat

En 1967, le gouvernement du Canada ouvrait une Commission royale d'enquête sur la situation de la femme et lui conférait le mandat de « faire enquête sur la situation des femmes au Canada... et d'assurer l'égalité des chances pour les femmes dans tous les aspects de la société canadienne ». La mise sur pied de cette Commission, présidée par l'éminente journaliste Florence Bird, a d'abord été accueillie avec dérisions[1]. Le rapport de la Commission, déposé en 1970, contenait des recommandations sur une large gamme de domaines, dont celle d'apporter des modifications aux lois afin d'assurer aux femmes une rémunération égale à celle des hommes pour un travail d'égale valeur. Quoique plusieurs des recommandations, y compris cette dernière, continuaient de soulever la controverse et des débats longs et animés, ce document n'en constitue pas moins une étape clé qui a mené à poser la situation de la femme comme une question essentielle adressée directement aux gouvernements et à la population du pays.

La recommandation de la Commission royale d'enquête voulant que le gouvernement du Canada instaure des mesures législatives garantissant aux femmes un salaire égal à celui des hommes pour un travail d'égale valeur a mené en bout de ligne à l'inclusion, dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne*[2], d'une disposition précise énonçant le droit à la rémunération égale pour un travail d'égale valeur à l'égard des travailleuses relevant de la compétence fédérale. Comme dans le cas des autres droits prescrits par la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, le processus de revendication à suivre prévoyait que la personne lésée dépose une plainte auprès de la Commission canadienne des droits de la personne, laquelle plainte, si elle n'était pas réglée à l'issue d'une enquête ou grâce aux efforts de la Commission, pourrait éventuellement être jugée par le Tribunal canadien des droits de la personne.

Le quart de siècle écoulé depuis l'adoption de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* a vu des changements remarquables dans la compréhension de ces droits et dans les opinions relatives au cadre législatif et administratif nécessaire pour en arriver à un degré supérieur d'équité au sein des institutions sociales, politiques et économiques du Canada. L'expérience vécue par ceux qui ont participé de très près à la mise en application des principes liés aux droits de la personne, c'est-à-dire, les avocats, les juges, les membres des organismes de promotion de l'égalité et les membres de groupes défavorisés, a permis de raffiner l'énoncé et l'élaboration des concepts propres à ces droits et de formuler une critique des processus administratifs et judiciaires actuels d'avancement des droits de la personne. En 1981, l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés*, dont l'article 15 déclare explicitement que l'égalité entre tous les citoyens est un principe fondamental de la société canadienne, n'a fait que rehausser

---

[1] Christina Newman, « What's so funny about the Royal Commission on the Status of Women? », article paru dans le magazine *Saturday Night*, numéro de janvier 1969, p. 21-24.

[2] Canada, *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.C. (de) 1976-1977, chapitre 33, article 11.

la place prépondérante des droits de la personne parmi les préoccupations de tous les Canadiens.

C'est dans ce contexte qu'il faut envisager l'expérience vécue par les employeurs, les employés et leurs représentants, et les groupes revendicateurs de l'égalité, en ce qui concerne l'interprétation et la mise en application de l'article 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Même si cette disposition a servi de soutien à un certain nombre d'efforts d'employés et de leurs représentants pour en arriver à l'équité salariale promise par l'article 11, ils, ainsi que les employeurs, les groupes revendicateurs de l'égalité et les observateurs critiques sont ressortis de ces tentatives avec de fortes réserves quant à l'utilité de la loi dans sa forme actuelle et à l'efficacité du système sur lequel s'appuient les dispositions législatives.

Le 29 octobre 1999, faisant suite aux observations présentées par plusieurs de ces intervenants, le gouvernement du Canada annonçait son intention de procéder à un examen de l'article 11 « ... afin d'assurer la clarté du mode de mise en œuvre de l'équité salariale sur le marché moderne du travail[3]. » C'est ainsi que, sous l'égide du ministre de la Justice et du ministre du Travail, s'est constitué un Groupe de travail autonome sur l'équité salariale, doté du mandat global d'examiner la législation pertinente.

Avant la nomination officielle des membres du Groupe de travail, les autorités ont demandé à son président de tenir une série de discussions avec un certain nombre d'intervenants de première importance tels qu'employeurs fédéraux, syndicats d'employés et organisations féminines, en vue de préciser la nature du mandat concernant l'examen. Ces discussions de « la Phase 1 », qui ont eu lieu en décembre 2000, ont débouché sur l'énoncé final du mandat du Groupe de travail.

En résumé, le mandat exigeait ce qui suit des membres du Groupe de travail[4] :

- mener une étude et une analyse comparatives des lois sur l'équité salariale, dans tous les ordres de gouvernement, au Canada et dans les autres pays, et étudier les pratiques et méthodes administratives optimales concernant la mise en application des lois sur l'équité salariale;
- analyser les expériences vécues par les particuliers et les groupes ayant participé à l'élaboration et à la mise en œuvre des processus conçus dans le but de réaliser l'équité salariale;
- procéder aux études et analyses en faisant entrer en ligne de compte les incidences que peuvent avoir les lois d'équité salariale, ainsi que les cadres d'action visant leur mise à exécution, sur les dispositions législatives connexes, les structures administratives et les institutions en place, par exemple, la négociation collective;
- analyser les méthodes d'évaluation des emplois et de rajustement des salaires;

---

[3] Voir Mandat, site Web du Groupe de travail au www.examenequitesalariale.gc.ca

[4] Voir l'Annexe B – Mandat ci-jointe.

- élaborer des solutions possibles et des recommandations en vue d'améliorer le cadre législatif propre à l'équité salariale.

Notre processus

Le mandat formule comme suit la tâche fondamentale du Groupe de travail : « [mener] un examen complet des dispositions actuelles sur l'équité salariale contenues dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne* (article 11) ainsi que dans l'Ordonnance de 1986 sur la parité salariale ». Une analyse de la teneur du mandat vient confirmer que les membres du Groupe de travail sont incités à se pencher sur la totalité des enjeux ayant trait à la question de savoir si l'article 11 dans sa forme actuelle, et le système instauré en vue de l'interpréter et de le mettre en œuvre, y compris l'*Ordonnance de 1986 sur la parité salariale*, constituent un appui législatif efficace à la réalisation de l'équité salariale pour les travailleurs relevant de la compétence fédérale, ou s'il y a lieu d'apporter des améliorations au régime législatif.

Consultations

En remplissant nos tâches dans le respect du mandat conféré, nous avons tenu des consultations auprès d'un vaste éventail de personnes et de groupes afin de recueillir et comprendre la gamme la plus complète possible d'opinions et de s'inspirer de la riche expérience des intervenants, des organismes de promotion de l'égalité, ainsi que des experts-conseils et membres des organismes administratifs qui ont vu à l'exécution des mesures législatives dans les sphères de compétence fédérale et au niveau provincial.

En préparation à ces tâches, nous avons produit un document de stratégie dans lequel était précisée la portée des mécanismes de consultation auxquels le Groupe se proposait de recourir, et un document de discussion énonçant les questions que nous estimions relever de notre mandat[5]. Nous avons mis cette documentation à la disposition des intervenants et les avons invités à nous faire part de leurs commentaires sur l'ébauche des textes, lesquels ont été révisés avant publication à la lumière des observations reçues. Les documents ont ensuite été affichés au site Web du Groupe de travail sur l'équité salariale[6] et acheminés par la poste à un grand nombre d'employeurs, de syndicats, d'établissements d'enseignement supérieur, de chercheurs universitaires, de groupes de promotion de l'égalité, d'organismes de défense des droits de la personne, et de cadres de la fonction publique.

Le présent rapport reflète un processus conçu dans un but d'ouverture, de transparence et d'accessibilité. C'est dans ce but, aussi, que le site Web du Groupe de travail fait l'objet de mises à jour fréquentes afin que les intervenants et la population tout entière aient accès à des renseignements actuels au sujet de nos activités et puissent s'informer et réagir aux exposés présentés pendant les consultations. Nous

---

[5] Le Groupe de travail sur l'équité salariale, « Examen de l'article 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne et l'Ordonnance de 1986 sur la parité salariale* », document de travail préparé à l'intention du Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002.

[6] Site Web du Groupe de travail sur l'équité salariale : www.examenequitesalariale.gc.ca.

avons également accordé de l'aide financière aux particuliers et aux groupes qui ne disposaient pas des ressources voulues pour participer.

Audiences publiques

En avril et mai 2002, le Groupe de travail a tenu des audiences publiques dans plusieurs grandes villes d'un bout à l'autre du Canada[7]. En plus de faire l'objet d'avis affichés sur le site Web et envoyés par la poste, les audiences ont également été annoncées dans les quotidiens des villes où elles devaient avoir lieu et, dans certains cas, dans les journaux de villes voisines où il n'était pas prévu de tenir des séances. Ces audiences ont donné l'occasion aux syndicats, aux employeurs, aux groupes communautaires, aux employés, aux experts-conseils, aux organismes administratifs et aux citoyens de présenter des exposés sur l'équité salariale.

Tables rondes

Au moment des consultations de la Phase I, à la fin de l'an 2000, tous les intervenants ont demandé instamment au Groupe de travail d'offrir, pendant le processus, des opportunités d'échanges d'opinions entre les groupes d'intervenants en plus des réunions prévues avec les parties en cause. Nous avons accédé à cette demande en organisant une série de discussions en table ronde en avril, septembre et octobre 2002, à Ottawa, et en y invitant des délégués représentant les employeurs fédéraux, les syndicats d'employés régis par le fédéral et les organisations féministes. Chaque séance portait sur un thème particulier. La première a été consacrée à un débat sur les expériences vécues par les participants relativement à la législation fédérale existante. Il a ensuite été question de divers modèles généraux de loi sur l'équité salariale; des techniques et méthodes de mise en œuvre de l'équité salariale; et des incidences de l'équité salariale sur les rapports en présence lors des négociations collectives.

Des déléguées de deux organisations féministes influentes, le Comité canadien d'action sur le statut de la femme et l'Association nationale de la femme et du droit, ont pris part à la première rencontre et manifesté de l'intérêt à ce qu'il se tienne une table ronde qui permettrait à des représentantes d'une plus vaste gamme de groupes féministes d'offrir leurs opinions aux autres participantes et au Groupe de travail. Une table ronde d'organisations féministes a donc eu lieu à Ottawa, en octobre 2002, et une partie en a été consacrée à un débat thématique entre ces groupes et à la préparation d'exposés qui ont ensuite été présentés, plus tard dans la journée, aux membres du Groupe de travail.

Réunions privées

En plus des audiences publiques et des tables rondes, le Groupe de travail a tenu un certain nombre de réunions privées avec des représentants des employeurs fédéraux, des syndicats, des sociétés d'experts-conseils, ainsi qu'avec des organismes provinciaux et fédéraux chargés d'exécuter les lois sur l'équité salariale ou autres enjeux connexes.

Le Groupe de travail sur l'équité salariale a reçu un nombre considérable de mémoires écrits, dont plusieurs provenaient de personnes et de groupes ayant participé aux

[7] Vancouver, Edmonton, Yellowknife, Toronto, Ottawa, Montréal et Halifax.

tables rondes ou à d'autres réunions avec le Groupe. Par ailleurs, certains exposés furent soumis par des citoyens et des groupes désireux de faire part de leurs commentaires au sujet de la législation pertinente en général ou d'aspects particuliers des lois ou de leur application. Le professeur Paul Weiler[8] a présenté un mémoire en accompagnement d'un exposé offert par l'organisme des Employeurs des transports et communications de régie fédérale (ETCOF)[9] lors d'une réunion avec le Groupe de travail. L'ETCOF avait également invité le professeur Mark Killingsworth[10] à présenter un exposé faisant suite à sa participation, en octobre 2002, à un débat en table ronde sur les questions de négociation collective. Tous les mémoires ont été affichés sur le site Web, avec l'autorisation des auteurs et, dans certains cas, ils ont suscité des réactions écrites de la part des utilisateurs du site.

Les groupes intéressés à participer au processus de consultation et à préparer un mémoire, mais ne disposant pas des fonds nécessaires, ont pu faire appel à l'aide du Groupe de travail. L'affectation des fonds ainsi offerts s'est réalisée après un examen de toutes les demandes, en fonction de critères de besoin financier et de la pertinence de l'exposé proposé par rapport au mandat du Groupe de travail.

Recherche

L'autre volet principal des activités du Groupe de travail en préparation à la rédaction du présent rapport a consisté en un programme de recherche élaboré par les membres et le personnel du Groupe. Ce programme englobait les questions proposées dans le mandat comme nécessitant un examen exhaustif. Le Groupe a invité les intervenants à faire part de leurs commentaires sur le programme de recherche, et les observations reçues nous ont aidés à élaborer la version finale du document.

Le Groupe de travail a également invité les intervenants à proposer des projets de recherche visant les enjeux énumérés dans le programme de recherche, et a mis sur pied un processus d'examen qui permettrait de veiller à ce que les projets commandés soient de haute qualité et couvrent une gamme d'enjeux aussi vaste que possible. Constatant qu'un nombre insuffisant des projets de recherche proposés suite à cette première invitation portait sur les questions vraiment importantes, le Groupe s'est efforcé de repérer des chercheurs universitaires et des experts dont les compétences spécialisées les rendaient aptes à mener des recherches sur un sujet particulier. Cette façon de procéder a permis de déterminer des projets valables qui ont alors été évalués en fonction des critères établis au début du processus d'examen.

En fin de compte, le Groupe de travail a commandé 28 projets de recherche externes ainsi que six études de cas. Sauf quelques rares exceptions, ces projets portaient sur tous les enjeux énoncés dans le programme de recherche. Les projets relevaient de la recherche théorique, conceptuelle et empirique, et comprenaient aussi des études

---

8 Paul Weiler, mémoire au Groupe de travail sur l'équité salariale, présenté le 28 juin 2002.

9 Employeurs des transports et communications de régie fédérale (ETCOF) est une organisation composée de 23 employeurs et associations d'employeurs œuvrant dans les secteurs des transports et des communications et relevant de la compétence fédérale en matière de main-d'œuvre.

10 Mark Killingsworth, *Reforming Equal Pay for Work of Equal Value*, exposé présenté au Groupe de travail sur l'équité salariale, février 2003.

basées sur les expériences réalisées dans les domaines de la planification et de la mise en œuvre de l'équité salariale.

En vertu de la *Loi sur les langues officielles*[11], les documents remis au Groupe de travail dans le cadre de ces recherches ne peuvent pas faire l'objet d'une diffusion publique avant d'être disponibles en français et en anglais. La traduction de ce corpus important de recherche prendra un certain temps, mais les résultats des recherches réalisées par le Groupe de travail constitueront une ressource précieuse pour les chercheurs, les experts-conseils et tous ceux engagés dans l'élaboration et la mise à exécution des programmes d'équité salariale. Dans certains cas, les travaux effectués sont tout à fait originaux et abordent des aspects précis de la question; dans d'autres, ils partent de l'expérience ou se fondent sur de nouvelles conceptualisations et ouvrent ainsi des perspectives nouvelles sur des thèmes déjà abordés.

Le personnel de recherche du Groupe de travail s'est chargé de fournir aux membres des renseignements et des données statistiques sur tout un éventail de sujets, dont les mesures et stratégies législatives instaurées dans les différentes provinces ou territoires du Canada et ailleurs, notamment en Europe et aux États-Unis, pour en arriver à l'équité salariale. Il a aussi rassemblé des données sur les plans et programmes mis en œuvre dans l'administration publique ou dans le secteur privé pour favoriser l'équité salariale comme un moyen d'atteindre l'égalité des femmes.

Symposium

À titre de couronnement des programmes de consultation et de recherche, le Groupe de travail a tenu un symposium de deux jours à Ottawa, en janvier 2003. Les universitaires et les experts auteurs de projets de recherche y ont résumé leurs constatations et tous les participants y ont trouvé des occasions de dialogue et de débat avec les intervenants et autres intéressés.

Les recherches et les consultations effectuées par le Groupe de travail étaient conçues dans le but de nous renseigner au sujet de la vaste gamme des questions liées à un examen de la législation sur l'équité salariale; de nous donner un aperçu des opinions et points de vue des personnes touchées par ce genre de législation; et de nous permettre d'envisager le nombre le plus complet possible d'options au moment de formuler des recommandations propres à instaurer un cadre législatif à la fois juste et efficace.

En se préparant à décider du type de mesures législatives sur l'équité salariale qui seraient le plus apte à favoriser et à faire progresser l'égalité des travailleuses relevant de la compétence fédérale, les membres du Groupe de travail ont entendu les commentaires d'employés, d'employeurs, d'associations d'employeurs, de syndicats, de groupes revendiquant l'égalité, de cadres ministériels, d'experts-conseils et de spécialistes en ressources humaines, de juristes et d'universitaires. Nous nous sommes efforcés d'offrir autant d'occasions que possible aux personnes ayant fait l'expérience des régimes d'équité salariale, ou les ayant étudiés, de faire part de leurs observations et de leurs connaissances spécialisées à ce sujet.

---

[11] Canada, *Loi sur les langues officielles*, L.R.C. de 1985, chapitre 31.

Les opinions exprimées devant le Groupe de travail, et les recommandations qui lui ont été faites quant à la façon d'aborder la tâche en présence, divergeaient sur bien des points importants. Il n'y a là rien d'étonnant lorsque l'on songe à la diversité des expériences et des orientations des individus et groupes consultés.

Points en commun

Les discussions nous ont cependant permis de découvrir plusieurs points en commun et de commencer à illustrer le cadre conceptuel pouvant mener à une législation apte à servir de base aux employeurs régis par le gouvernement fédéral et à leurs employés, pour leur permettre d'agir plus efficacement dans leur cheminement vers l'équité salariale. Nous avons trouvé fort encourageant de constater que les intervenants essentiels à la concrétisation de tout nouveau régime législatif; par l'élaboration et la mise en œuvre de programmes d'équité salariale, arrivaient à s'entendre sur des points de première importance. Bien que les recherches commandées par le Groupe de travail n'englobent pas explicitement tous ces points, il est intéressant de voir qu'elles renforcent un bon nombre des opinions exprimées par les personnes consultées au cours de ces recherches.

D'autres sections du présent rapport étudieront en détail les enjeux qui doivent, à notre avis, être réglés pour produire de meilleures bases législatives à partir desquelles la réalisation de l'équité salariale sera possible. Pour le moment, cependant, il est utile de décrire les éléments jugés les plus acceptables comme prémisse de nos délibérations et de nos recommandations plus précises. On peut décrire ces éléments de base de la façon suivante :

1. **L'adhésion au principe de l'équité salariale**

   Dans toutes nos discussions, les parties ont pris comme point de départ l'importance de l'idée qui sous-tend l'équité salariale, à savoir que les écarts dans la rémunération de tâches comparables sont discriminatoires lorsque fondés uniquement sur le sexe, et qu'il s'impose de prendre des mesures pour faire disparaître de tels écarts. En ce sens, les normes prescrites dans les conventions internationales sur l'égalité et les droits de la personne, dans les documents constitutionnels et dans les lois nationales sur les droits de la personne et sur le travail font maintenant partie courante des relations entre les employeurs réglementés par le fédéral, et leurs employés.

2. **La reconnaissance du fait que l'égalité salariale est un droit de la personne**

   Les différences d'opinion se sont révélées nombreuses, parmi les intervenants, en ce qui concerne la formulation législative du principe de l'équité salariale et les mécanismes administratifs à instaurer. Il est apparu en particulier un degré de divergence, parmi les participants aux consultations, quant à savoir si les obligations et exigences précises liées à l'équité salariale devraient être intégrées aux lois sur les droits de la personne ou à celles sur les normes du travail, et si l'application de ces lois devrait relever d'un organisme des droits de la personne ou d'un ministère chargé de réglementer en matière d'emploi. Tous conviennent, cependant, que le principe de base d'un salaire égal pour un travail égal est

un droit fondamental et qu'il est juste d'inscrire ce principe dans la législation sur les droits de la personne et de le considérer comme encadré par les garanties constitutionnelles d'égalité.

3. **La reconnaissance du fait que les employeurs ont le devoir positif de prendre les mesures voulues pour éliminer les écarts salariaux constituant une discrimination selon le sexe**

Les opinions sont naturellement fort variées quant à la nature et à l'envergure de l'obligation imposée aux employeurs, et il se dessine une ligne de démarcation entre les employeurs et les syndicats quant à savoir si ce devoir positif doit être partagé avec les représentants des employés. Il est intéressant de noter, toutefois, l'existence d'une acceptation générale du fait que les employeurs sont tenus de prendre des mesures positives afin de s'assurer que le droit à l'équité salariale n'est pas un vain concept.

À cet égard, les principaux intervenants conviennent tous que le modèle axé uniquement sur le dépôt de plaintes prévu à l'article 11 de la Loi actuelle ne contribue pas efficacement à renforcer auprès de tous les employeurs l'obligation qui leur est faite d'accorder à leurs employés un traitement non discriminatoire en matière de rémunération. Parmi les questions soulevées le plus fréquemment et avec le plus de véhémence, la principale est sans contredit celle d'une insatisfaction générale liée à l'incertitude, à la tension et à la frustration qui régnaient dans un système où le seul recours d'un employé contre la discrimination est de porter plainte contre l'employeur.

4. **La réalisation d'un consensus sur l'importance de l'accès de l'ensemble des employés, syndiqués ou non, à un régime d'équité salariale**

Même si les employés relevant de la compétence fédérale ont choisi, dans bien des cas, d'être représentés par un syndicat, il ne faut pas oublier le grand nombre d'employeurs dont les employés ne sont pas syndiqués. Tous conviennent que l'absence de syndicat ne devrait pas désavantager les employés dans leur quête d'équité salariale, mais les opinions divergent inévitablement quant aux meilleurs moyens à utiliser pour garantir que les droits des employés non syndiqués soient vraiment protégés par la législation pertinente.

5. **L'instauration d'un régime législatif qui définit plus clairement les normes à respecter**

L'article 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, à l'instar de nombreuses dispositions prises en cette matière à l'époque de l'adoption de la Loi, énonce un principe général en donnant le minimum de directives relativement aux critères auxquels les employeurs doivent répondre pour remplir leurs responsabilités en vue d'éliminer les écarts salariaux discriminatoires. L'*Ordonnance de 1986 sur la parité salariale* est un peu plus précise concernant les différents critères, définitions et normes à respecter par tous les intervenants en matière d'équité salariale, mais les observateurs n'en sont pas moins d'avis que les normes à suivre restent vagues et que les devoirs à remplir se sont pas expliqués avec suffisamment de précision.

6. La présence d'une source objective d'aide, d'information et d'appui

Les acteurs impliqués dans les relations de travail, soit dans le milieu même où doivent se régler les questions d'équité salariale, s'entendent tous sur la nécessité de disposer des ressources et de l'appui voulus pour pouvoir remplir convenablement les obligations prescrites par la législation. Les éléments précis mentionnés par ces intervenants seront commentés en détail plus loin dans le présent rapport, mais voici quelques exemples de l'aide réclamée : documents d'information et de sensibilisation; formation; renseignements objectifs sur la rémunération et l'emploi; textes d'analyse comparative entre les sexes; intervention de tiers en facilitation et en règlement des conflits à l'amiable; et services de représentation. Cependant, on remarque des différences d'opinions appréciables lorsqu'il est question du degré de priorité de chacun de ces besoins, ainsi que de l'entité qui devrait offrir l'aide demandée; mais à peu près tous insiste sur le fait que des ressources de ce genre sont essentielles à la réalisation des objectifs fixés par la législation sur l'équité salariale.

7. La nécessité de prévoir le recours ultime à un organisme d'arbitrage indépendant doté de compétences spécialisées en matière d'équité salariale

Comme on l'a vu plus haut, les intervenants et les autres individus et groupes consultés voudraient que la législation sur l'équité salariale soit réorientée dans un sens qui précise la nature positive de l'obligation faite aux employeurs et apporte les directives nécessaires aux employeurs pour remplir cette obligation. Dans cette optique, les personnes interrogées envisagent un système qui appuierait à fond les employeurs prenant des mesures d'équité salariale et qui réduirait ou éliminerait la probabilité que les employés ou leurs représentants recourent à des plaintes ou litiges. Néanmoins, ils sont d'avis qu'un mécanisme d'arbitrage doit constituer un élément de la législation, même si ce mécanisme ne devait servir qu'en dernier recours ou comme mesure corrective dans les cas hors norme. Quoi qu'il en soit, pour tous les intéressés, les caractéristiques fondamentales d'un organisme d'arbitrage doivent être l'indépendance et la compétence experte dans le domaine de l'équité salariale.

L'examen de la législation sur l'équité salariale nécessite la prise en compte sérieuse de toute une gamme de questions à la fois distinctes et intimement reliées. L'équité salariale n'est pas un sujet qui se prête facilement au consensus sur une méthode unique qui serait adoptée d'emblée par des intervenants aux intérêts souvent divergents. Le Groupe de travail n'en reste par moins encouragé de constater l'existence de caractères communs parmi les éléments mentionnés dans le présent rapport. Bien qu'il nous revienne maintenant de tirer des conclusions relatives aux nombreux thèmes ayant trait à la législation sur l'équité salariale, nous sommes tous convaincus que les éléments mentionnés dans les présentes constituent un bon point de départ pour les délibérations à venir.

Chapitre 1 – Les inégalités salariales

L'écart salarial entre les sexes existe depuis plusieurs décennies au Canada et dans la plupart des pays industrialisés[1]. Au Canada, cet écart semble s'être profondément enraciné dans l'économie. Les femmes gagnent encore un salaire inférieur à celui de leurs homologues masculins, peu importe leur âge, leur éducation, leur expérience, leur profession ou leur participation au marché du travail.

L'inégalité salariale entraîne de vastes conséquences sociales pour toutes les femmes, leur famille et leurs enfants. Au Canada, plus de la moitié des femmes occupent présentement un emploi pour subvenir à leurs besoins, ou à ceux de leur famille. En effet, la participation au marché du travail des femmes ayant des enfants a considérablement augmenté depuis les deux dernières décennies[2]. Leur salaire peu élevé risque d'entraîner la pauvreté chez les enfants et la famille. De plus, cette situation pourrait produire des effets négatifs sur leur fonds de retraite.

Les familles dont les femmes ont la responsabilité financière sont particulièrement vulnérables. En 2002, 67 p. 100 des mères de famille monoparentales ayant des enfants âgés de moins de 16 ans occupaient un emploi[3]. Selon le recensement de 2001[4] effectué par Statistique Canada, 35 p. 100 de toutes les familles monoparentales dirigées par une femme vivraient sous le seuil de faible revenu (SFR), comparativement à 17,3 p. 100 des familles monoparentales dirigées par un homme et 13 p. 100 des familles comprenant deux parents.

Les faibles revenus et l'inégalité salariale ont de sérieuses répercussions, qui persistent pendant la retraite. En 2000, environ trois quarts des personnes âgées de 65 ans et plus (71 %) et ayant un faible revenu étaient des femmes. Ces mêmes femmes étaient deux fois plus à risque de vivre sous le seuil de faible revenu que les hommes du même groupe—c'est-à-dire 21,3 p. 100 des femmes comparativement à 11 p. 100 des hommes. Les femmes âgées vivant seules étaient encore plus défavorisées. Pour ces femmes, le taux de faible revenu s'élevait à

---

[1] Ariane Tennant, *Parité salariale en Europe : étude comparative des approches en vigueur dans l'Union européenne et dans certains États*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002.

[2] Voir par exemple Statistique Canada, *Femmes au Canada 2000 : rapport statistique fondé sur le sexe*, 2000.

[3] Statistique Canada, *Femmes au Canada : une mise à jour du chapitre sur le travail*, 2003, p. 8.

[4] Statistique Canada, *Recensement de la population de 2001*.

43 p. 100, tandis que pour les hommes du même groupe, il ne représentait que 31 p. 100[5].

Sans doute, l'inégalité salariale entraîne des conséquences durables pour plusieurs familles, enfants, ainsi que la population en général. L'inégalité salariale et la pauvreté peuvent coûter cher sur le plan social et économique : les soins de santé, les services communautaires, les maisons d'accueil et le logement, par exemple.

L'écart salarial entre les sexes existe dans plusieurs pays – oscillant autour de 25 %

Bien que l'inégalité salariale ait été identifiée depuis le milieu du dernier siècle alors que l'Organisation internationale du travail adoptait la Convention no 100 mettant en valeur le principe de salaire égal, l'écart salarial demeure important, oscillant autour de 25 p. 100 dans la plupart des pays industrialisés. En Europe, réduire l'écart salarial entre les sexes est devenu la priorité du Conseil européen tenu à Stockholm en 2001. De plus, en juillet 2003, le Conseil de l'Union européenne a rendu sa décision concernant ses directives sur les politiques d'emploi visant les États membres, tout en affirmant sa conviction de réduire les écarts salariaux entre les sexes en adoptant une approche à multiples facettes.

> 6. ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES
>
> Grâce à une approche intégrée combinant l'intégration de la dimension hommes-femmes et des actions spécifiques, les États membres encourageront la participation des femmes au marché du travail et parvenir à réduire substantiellement, d'ici à 2010, les disparités entre les hommes et les femmes en matière de taux d'emploi et de chômage et de rémunération. Le rôle des partenaires sociaux à cet égard est crucial. Les politiques auront en particulier pour objectif d'obtenir, d'ici à 2010, une réduction significative, en vue de leur élimination, des écarts de rémunération entre hommes et femmes dans chaque État membre, grâce à une approche diversifiée des facteurs sous-jacents de l'écart de rémunérations, notamment la ségrégation sectorielle et professionnelle, l'éducation et la formation, la classification des emplois et les systèmes de rémunération, la sensibilisation et la transparence[6].

---

[5] Voir Statistique Canada au http://www12.statcan.ca/francais/census01/products/analytic/companion/inc/canada_f.cfm.

[6] Conseil de l'Union européenne, 2003/578/EC : Décision du Conseil du 22 juillet 2003 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres, *Journal officiel de l'Union européenne*, L. 197, 46e année, 5 août 2003, p. 20, au http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/oj/dat/2003/l_197/l_19720030805fr00130021.pdf.

De nombreuses études ont été menées en vue d'examiner et d'identifier les facteurs responsables des écarts salariaux entre les sexes. Au cours des années, des outils indispensables ont été développés pour éliminer la discrimination salariale basée sur le sexe. Parmi eux, on retrouve les méthodes d'évaluation des emplois, les programmes d'équité salariale, ainsi que diverses méthodologies pour examiner cet écart.

Aujourd'hui, nous constatons que la discrimination salariale touche d'autres groupes, notamment les minorités visibles, les Autochtones et les personnes handicapées, dont plusieurs membres vivent sous le seuil de faible revenu, établi par Statistique Canada. De plus, ces divers groupes sont confrontés aux même défis que les femmes. Cette observation a été soulignée dans plusieurs documents présentés au Groupe de travail :

> Le gouvernement fédéral devrait élargir le concept de l'équité salariale pour qu'il englobe la discrimination salariale fondée sur la race et le sexe. De nombreuses études récentes révèlent un écart marqué qui va en s'élargissant pour les travailleurs et travailleuses de couleur. [...] Cet écart est dû en partie à une discrimination directe qui devrait être couverte par les dispositions anti-discriminatoires de la Loi sur les droits de la personne. Mais il est également dû en parie à la ségrégation professionnelle et à la canalisation des travailleurs et travailleuses de couleur dans les emplois traditionnellement réservés aux femmes.
>
> Congrès du travail du Canada (CTC), présentation finale au Groupe de travail sur l'équité salariale, novembre 2002, p. 7.

Plusieurs participants aux consultations ont également signalé qu'il fallait tenir compte de la double discrimination dont seraient victimes les travailleuses autochtones, handicapées ou membres de minorités visibles :

> Si le maintien d'une perspective axée sur le sexe a du mérite, on constate de plus en plus qu'une discrimination systémique et non systémique de la rémunération et de l'emploi est aussi probable, sinon plus, pour les personnes qui sont membres d'autres groupes protégés et nettement plus probable lorsque des femmes sont aussi membres de ces groupes historiquement désavantagés.
>
> Association canadienne des professeures et professeurs d'université (ACPPU), mémoire au Groupe de travail sur l'équité salariale, novembre 2002, p. 34.

Les conventions internationales ratifiées par le Canada et visant à combattre le racisme et la discrimination appuient fortement ces positions. C'est pourquoi ce chapitre examinera la question de l'équité salariale dans une perspective élargie. Nous tracerons un portrait de la situation de chacun des groupes sur le marché du travail et nous présenterons les principales dimensions de la problématique des inégalités salariales qui les affectent.

Aperçu de la situation au Canada

L'inégalité salariale selon le sexe

La participation des femmes au marché du travail a augmenté considérablement.

Grâce aux efforts soutenus des femmes, leur participation au marché du travail et leur capital humain ont commencé à progresser de façon remarquable dans les années 70 et continuent à évoluer. En 2001, 46,2 p. 100 des salariés étaient des femmes, alors qu'en 1976, elles ne représentaient que 37,1 p. 100, ce qui dénote une croissance impressionnante de leur place sur le marché du travail au Canada. Les caractéristiques de cette croissance sont également remarquables. C'est ainsi qu'au plan de la scolarité, le pourcentage des femmes âgées de 25 ans et plus détenant un diplôme universitaire a nettement augmenté passant de 14 p. 100 en 1991 à 21 p. 100 en 2001[7]. Quant à leur présence soutenue sur le marché du travail et à leur expérience professionnelle accrue, les femmes ont également accompli de nets progrès. En 2001, 62 p. 100 des femmes ayant des enfants de moins de 3 ans occupaient un emploi, comparativement à 28 p. 100 en 1976[8]. Cela témoigne, en partie, que les femmes prennent des congés de maternité de plus en plus courts, retournant au travail peu de temps après l'accouchement. Une étude menée par Statistique Canada révèle que 86 p. 100 des femmes avaient repris leur travail moins d'un an après l'accouchement et que deux ans plus tard, 93 p. 100 d'entre elles occupaient un emploi rémunéré[9]. Le profil général de la population féminine tend ainsi à se rapprocher davantage de celui de la population masculine en termes d'activité sur le marché du travail, de scolarité et d'expérience.

Malgré les progrès réalisés par les femmes, l'écart salarial demeure et pourrait même s'accentuer.

Malgré ces progrès remarquables, tel que l'indique le tableau 1.1, les femmes gagnent encore moins que les hommes. Selon le recensement canadien de 2001, l'écart salarial entre les sexes demeure significatif et a même augmenté légèrement depuis le recensement de 1996.

En 2000, le revenu moyen d'emploi des travailleuses à plein temps toute l'année représentait 70,8 p. 100 du revenu moyen d'emploi des travailleurs, et 70,9 p. 100 en 1995. Comme

---

7 Statistique Canada, *Le Quotidien,* 11 mars 2003.

8 Statistique Canada, *supra,* note 3.

9 Katherine Marshall, « L'emploi après la naissance d'un enfant », *L'emploi et le revenu en perspective,* Automne 1999, Statistiques Canada, vol. 11, n° 3, p. 22.

l'indique le tableau 1.1, l'écart salarial existe à tous les niveaux de scolarité et, de façon surprenante, il s'est accentué au niveau de scolarité le plus élevé, passant de 70,8 p. 100 en 1995 pour les diplômés universitaires à 67,5 p. 100 en 2000. Cette évolution reflète, en partie, une croissance plus importante du revenu des hommes des niveaux de scolarité plus élevés, soit 10,3 p. 100 entre 1995 et 2000, comparativement à 5,1 p. 100 pour leurs homologues féminins.

Les statistiques reproduites au tableau 1.1 appuient le constat selon lequel le taux de rendement de l'éducation est moins élevé pour les femmes que pour les hommes[10].

Tableau 1.1 : Ratio du revenu moyen d'emploi (femmes/hommes) selon le niveau de scolarité, travailleurs à temps complet toute l'année, Canada 1995 et 2000

Niveau de scolarité	1995 %	2000 %
Niveau inférieur au certificat d'études secondaires	67,2	68,8
Certificat d'études secondaires et/ou études postsecondaires partielles	71,0	72,4
Certificat ou diplôme d'une école de métier	63,5	64,3
Certificat ou diplôme collégial	71,0	70,0
Certificat, diplôme ou grade universitaire	70,8	67,5
Total	**70,9**	**70,8**

Source : Statistique Canada, *Recensement de la population de 2001.*

Le tableau 1.2 révèle que dès l'entrée dans la vie active, les diplômées universitaires sont désavantagées et que ce désavantage augmente très rapidement avec l'âge. Pour chaque groupe d'âges, l'écart salarial pour les femmes possédant un diplôme universitaire s'est élargi entre 1995 et 2000.

Pour chaque groupe d'âge, l'écart salarial pour les femmes possédant un diplôme universitaire s'est élargi.

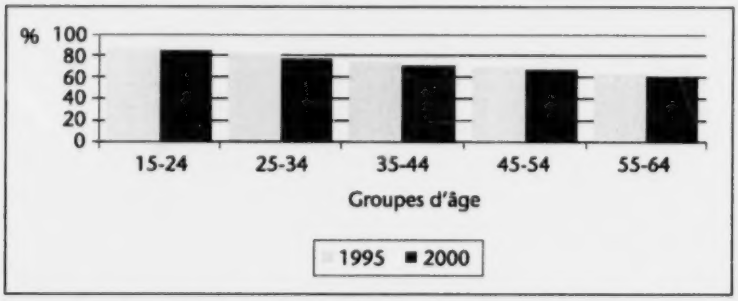
10 Voir notamment à cet effet, le mémoire présenté par Condition féminine Canada au Groupe de travail sur l'équité salariale, novembre 2002, p. 1.

Tableau 1.2 : Ratio du revenu moyen d'emploi (femmes/hommes) selon l'âge, travailleurs à temps complet toute l'année ayant un diplôme universitaire Canada, 1995 et 2000

Groupe d'âge	1995 %	2000 %
15-24 ans	87,3	84,3
25-34 ans	81,4	76,7
35-44 ans	74,2	70,3
45-54 ans	69,3	67,7
55-64 ans	63,1	59,7

Source : Statistique Canada, *Recensement de la population de 2001.*

Graphique 1 : Ratio du revenu moyen d'emploi (femmes/hommes) selon l'âge, travailleurs à temps complet toute l'année ayant un diplôme universitaire, Canada, 1995 et 2000



Source : Statistique Canada, *Recensement de la population de 2001.* D'après le tableau 1.2.

On pourrait attribuer cela en partie au fait que les femmes et les hommes ne choisissent pas les mêmes types d'études et également que les femmes des tranches d'âge plus élevées ont eu une présence plus discontinue sur le marché du travail. Toutefois, une analyse longitudinale des écarts salariaux selon le sexe pour les diplômés universitaires en sciences et génie, effectuée par Finnie et Wannell[11] confirme que même pour les cohortes les plus

[11] Ross Finnie et T. Wannell, « *The Gender Earnings Gap Amongst Canadian Bachelor's Level University Graduates: A Cross-Cohort Longitudinal Analysis* », 1999, dans R.P. Chaykowski et Lisa M. Powell (sous la dir. de), *Women and Work*, Kingston, McGill-Queens University Press.

récentes ayant des caractéristiques identiques en termes d'âge et d'éducation, l'écart déjà présent lors de l'entrée sur le marché du travail augmente peu de temps après. Une autre recherche longitudinale menée par Finnie sur le salaire de trois cohortes-diplômées post secondaires des années 1982, 1986 et 1990-a tiré les mêmes conclusions. Dans presque tous les cas, à l'exception de titulaire d'un doctorat de la cohorte centrale, l'écart salarial proprement dit entre les hommes et les femmes s'est élargi deux à trois ans après leur graduation[12].

La ségrégation professionnelle

Les femmes demeurent concentrées dans un éventail restreint d'emploi.

Bien que les femmes aient fait des progrès substantiels en termes de scolarité, de durée de leur expérience au marché du travail et de taux de participation au marché du travail, elles continuent à faire face à un obstacle majeur—la ségrégation professionnelle. Cette expression réfère au fait qu'une proportion importante de femmes se retrouve dans un éventail restreint d'emplois dans lesquels le taux de féminité est très élevé. C'est ainsi qu'en 2002, 70 p. cent des travailleuses canadiennes se retrouvaient dans les domaines de l'éducation, des soins infirmiers et d'autres professions du domaine de la santé, du travail de bureau ou d'administration, des ventes et des services. Comme l'indique le tableau 1.3, les femmes constituaient entre 58 et 87 p. 100 de chaque groupe professionnel en 2002, et le taux de féminité n'avait diminué dans aucun de ces groupes depuis 1987.

Tableau 1.3 : Taux de féminité des professions occupant 70 % de la main-d'œuvre féminine Canada, 1987 et 2001

	Taux de féminité	
Professions	**1987** **%**	**2002** **%**
Éducation	57,3	64,4
Soins infirmiers, thérapeutiques et autres professions du domaine de la santé	87,3	87,3
Travail de bureau et d'administration	74,4	75,0
Ventes et services	55,7	58,6

Source : Statistique Canada, *Femmes au Canada : une mise à jour du chapitre sur le travail*, tableau 11, 2003, p. 22.

12 Ross Finnie, « Emploi et gains des diplômés de l'enseignement postsecondaire », *L'emploi et le revenu en perspective*, Automne 2001, Statistique Canada.

Les femmes sont fortement surreprésentées dans les dix professions les moins rémunérées.

Ségrégation professionnelle des femmes et faibles salaires vont souvent de pair. Par exemple, comme le démontre le tableau 1.4, la part des femmes travaillant toute l'année à temps plein dans les professions les moins rémunérées est de plus des trois quarts (76,5 %) comparativement à leur part totale de 41 p. 100 de la main-d'œuvre travaillant toute l'année à temps plein. De plus, les femmes gagnent moins en moyenne que les hommes dans chaque groupe professionnel faiblement rémunéré, à l'exception des gardiens d'enfants, gouvernants et aides aux parents.

Tableau 1.4 : Dix professions les moins rémunérées travailleurs toute l'année à temps plein, Canada 2000

Professions	Gains moyens $	Nombre de Femmes	Gains moyens femmes $	Nombre d'hommes	Gains moyens hommes $	% femmes dans la profession	Taux des gains F/H %
Gardiens d'enfants, gouvernants et aides aux parents	15 846	25 885	15 862	785	15 310	97,1	104,3
Serveurs au comptoir, aides de cuisine et personnel assimilé	19 338	39 000	19 053	15 290	20 241	71,8	94,1
Serveurs de nourriture et boisson	18 319	42 165	17 030	12 495	22 671	77,1	75,1
Préposé de station service	18 470	2 245	15 750	6 070	19 475	9,2	80,9
Barmaid/barman	19 877	9 420	18 347	6 755	22 008	58,2	83,4
Caissiers	19 922	49 945	19 391	8 830	22 925	85,0	84,5
Cueilleurs	20 158	1 080	18 246	1 135	21 971	48,8	83,0
Tailleurs, couturiers, fourreurs et modistes	20 499	10 960	18 882	2 465	27 690	81,6	68,2
Conducteurs de machines à coudre	20 575	28 390	19 997	2 650	26 782	91,5	74,7
Repasseurs et presseurs	20 663	2 465	19 319	1 395	23 041	63,9	83,8
Total – Les 10 professions les moins rémunérée		185 670		57 085		76,5	
Pourcentage du total des professions		5,3 %		1,1 %			
TOTAL	**8 565 385**	**3 511 285**	**34 642**	**5 054 100**	**49 198**	**41,0**	**70,4**

Source : Statistique Canada, *Recensement de la population de 2001.*

Par ailleurs, les femmes sont fortement sous-représentées dans les dix professions les plus rémunérées. Le tableau 1.5 illustre que la part des femmes dans les professions les plus rémunérées est de moins d'un quart (23,3 %), donc très inférieure à leur représentation totale dans la main-d'œuvre travaillant toute l'année à temps plein (41 %). De plus, à l'exception des juges et des Omnipraticiens, le taux des gains selon le sexe est inférieur à la moyenne agrégée pour les femmes travaillant toute l'année à temps plein (70,4 %).

Table 1.5 : Dix professions les plus rémunérées travailleurs toute l'année à temps plein Canada 2000

Professions	Gains moyens $	Nombre de Femmes	Gains moyens femmes $	Nombre d'hommes	Gains moyens hommes $	% femmes dans la profession	Taux des gains F/H %
Juges	142 518	445	131 663	1 380	146 008	24,4	90,2
Médecins spécialistes	141 597	3 845	98 383	8 635	160 833	30,8	61,2
Cadres supérieurs des secteurs des services financiers,de la transmission des télécommunications et des services aux entreprises	130 802	8 810	90 622	32 105	141 829	21,5	63,9
Omnipraticiens et médecins en médecine familiale	122 463	6 780	96 958	15 260	133 789	30,8	72,5
Dentistes	118 350	2 000	82 254	6 710	129 104	22,9	63,7
Cadres supérieurs des secteurs de la production des biens, des services d'utilité publique, du transport et de la construction	115 623	5 175	75 267	39 455	120 914	11,6	62,2
Avocats et notaires (au Québec)	103 287	14 660	77 451	32 630	114 894	31,0	67,4
Cadres supérieurs des secteurs du commerce, de la radiotélédiffusion et des autres services, n.c.a.c	101 176	6 700	67 161	30 990	108 527	17,8	61,8
Agents en valeurs, agents en placements et courtiers	98 919	6 535	55 299	11 230	124 290	36,8	44,5
Ingénieurs de l'extraction et du raffinage du pétrole	96 703	435	61 057	3 935	100 633	10,0	60,7
Total – Les 10 professions les plus rémunérées		55 385		182 330		23,3	
Pourcentage du total des professions		1,6 %		3,6 %			
TOTAL	**8 565 385**	**3 511 285**	**34 642**	**5 054 100**	**49 198**	**41,0**	**70,4**

Source : Statistique Canada, *Recensement de la population de 2001.*

Juridiction fédérale

En termes généraux, sont sous juridiction fédérale toutes les entreprises du secteur privé qui ont une portée interprovinciale ou internationale, y compris les transports par air, eau, voie ferrée et route; les télécommunications, la radiodiffusion, les banques et certaines sociétés d'État fédérales telles Postes Canada. La fonction publique fédérale y est également incluse.

Nous aurions souhaité présenter, dans ce rapport, un portrait détaillé de la situation professionnelle et salariale des travailleuses dans les secteurs de juridiction fédérale. Cependant, en raison d'un manque de données propres à ces secteurs, nous n'avons pas pu effectuer une analyse approfondie. Par conséquent, nous avons dû recouper les données relatives à ces secteurs, bien que limitées, avec celles qui ont trait à l'ensemble du marché du travail canadien, en faisant l'hypothèse que les grands traits de la situation sont assez semblables. À l'avenir, il serait avantageux de voir à ce que les organismes responsables recueillent des données plus complètes sur le secteur de juridiction fédérale, ce qui permettrait de mieux interpréter les résultats au niveau fédéral et d'identifier les nouvelles tendances.

Loi sur l'équité en matière d'emploi.

Les données les plus complètes que nous possédons à l'égard du secteur privé sous réglementation fédérale sont les données d'équité en matière d'emploi. En vertu de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi,* tous les employeurs sous réglementation fédérale comptant 100 employés ou plus doivent faire rapport annuellement à Développement des ressources humaines Canada de leurs progrès en vue de la réalisation d'effectifs représentatifs. Ces rapports fournissent des renseignements sur le secteur industriel, le groupe professionnel, le statut des employés, les échelles salariales, les embauches, les promotions et les mises à pied à l'égard des quatre groupes désignés selon la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* – les femmes, les Autochtones, les personnes handicapées et les membres de minorités visibles.

Juridiction fédérale – secteur public

Quant au secteur public sous juridiction fédérale, les données disponibles prouvent que, même si les femmes ont accompli des progrès, elles demeurent nombreuses dans les tranches de faibles revenus et certains groupes professionnels.

L'échelle de rémunération

Les femmes demeurent sous-représentées dans les tranches salariales supérieures.

Au cour de l'année fiscale 2000-01, les femmes occupaient 52,5 % des emplois de la fonction publique fédérale. Le pourcentage de ces femmes gagnant plus de 50 000 $ est passé de 25,9 % à 33,3 % de 2000-01 à 2001-02, alors que cette augmentation pour leurs équivalents masculins se chiffrait de 49,4 % à 58,3 % durant cette même période. De plus, les femmes sont sous-représentées dans les tranches de 50 000 $ à 100 000 $ et plus[13]. En fait, les deux tiers des femmes se retrouvent dans une tranche salariale inférieure à 50 000 $, comparativement à un peu plus de la moitié des hommes[14].

La ségrégation professionnelle

Les femmes demeurent fortement ségréguées par catégorie professionnelle.

Dans la fonction publique fédérale, les femmes sont également fortement ségréguées par catégorie professionnelle comme on le voit au tableau 1.6. Près de 80 p. 100 des femmes (4 sur 5) sont concentrées dans deux des six catégories professionnelles – Administration et service extérieur (44,8 %) et Soutien administratif (33,8 %) comparativement à moins de 50 p. 100 chez les hommes (42,6 %). Seulement 1,5 p. 100 des femmes, comparativement à 3,5 p. 100 des hommes, sont dans la catégorie des cadres de direction, et 6,2 p. 100 des femmes, comparativement à 16,0 p. 100 des hommes, sont dans la catégorie Technique. Les femmes sont également fortement ségréguées à l'intérieur des catégories professionnelles. Par exemple, près des trois quarts (74,1 %) des femmes dans la catégorie Technique sont concentrées dans deux des 14 groupes professionnels—Ingénierie et Soutien scientifique (33,0 %) et Soutien en sciences sociales (41,1 %)—comparativement à moins de 50 p. 100 (47,8 %) des hommes. La catégorie Scientifique et professionnel représente 9,4 p. 100 de la main-d'oeuvre féminine dans la fonction publique et est plus diversifiée en termes de distribution professionnelle. Cependant, 54 p. 100 des femmes dans cette catégorie se trouvent dans trois des 29 groupes professionnels (économique, sociologie et statistique; droit et soins infirmiers) comparativement à seulement 31 p. 100 des hommes.

---

13 Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Rapport annuel au Parlement : L'équité en emploi dans la fonction publique fédérale 2001-2002*, Ottawa, mars 2003, tableau 7. Nous avons exclu les tranches de moins de 24 000 $, dans lesquelles les femmes sont peu présentes, en raison du nombre minime d'employés.

14 Ces chiffres comprennent également les travailleuses à temps partiel, ce qui pourrait accroître l'écart salarial réel. D'autre part, le fait de ne pouvoir séparer dans le groupe des hommes ceux qui appartiennent à un groupe désigné peut au contraire avoir pour effet de minimiser l'écart salarial. Le résultat net ne peut être déduit à partir des données publiées.

Tableau 1.6 : Répartition de l'effectif de la fonction publique selon le sexe et les catégories professionnelles, 31 mars 2002

Catégorie professionnelle	Total (%)	Hommes (%)	Femmes (%)
Direction	3 901 (2,5)	2 653 (3,5)	1 248 (1,5)
Scientifique et professionnelle	21 156 (13,4)	12 933 (17,3)	8 223 (9,9)
Administration et service extérieur	63 298 (40,2)	26 238 (35,1)	37 060 (44,8)
Technique	17 097 (10,9)	11 971 (35,1)	5 126 (6,2)
Soutien administratif	33 602 (21,3)	5 649 (7,5)	27 953 (33,8)
Exploitation	18 456 (11,7)	15 403 (20,6)	3 053 (3,7)
Total	**157 510 (100,0)**	**74 847 (100,0)**	**82 663 (100,0)**

Source : Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Rapport annuel au Parlement : L'équité en emploi dans la fonction publique fédérale 2001-2002*, tableau 7.

Juridiction fédérale – secteur privé

L'échelle de rémunération

Les femmes travaillant à temps plein gagnent, en moyenne, près de 79 cents pour chaque dollar gagné par les hommes dans le secteur privé sous réglementation fédérale.

Dans les organisations de 100 employés et plus sous juridiction fédérale, le ratio salarial selon le sexe pour les employés à plein temps est de 78,6 %[15]. Lorsque l'on examine les différents secteurs on observe une importante dispersion, comme l'indique le tableau 1.7. Les données indiquent que près de la moitié (48,8 %) des femmes de la population active visées par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* travaillent dans les banques. Or c'est dans ce secteur, où plus de sept employés sur dix (71,4 %) sont des femmes, que le ratio salarial selon le sexe est le plus faible (64,0 %) et se situe nettement en dessous du ratio salarial moyen (78,6 %).

[15] Développement des ressources humaines Canada, 2003, *Rapport annuel* – Loi sur l'équité en matière d'emploi 2002, p. 53.

Pour les employés à temps plein, le plus faible écart de rémunération selon le sexe se trouve dans le secteur des communications.

Le ratio salarial dans le secteur des transports est de 75,9 p. 100 alors que près d'un quart des employés sont des femmes. Ce secteur occupait en 2001 15,5 p. 100 de la main-d'œuvre féminine visée par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi.* Le secteur des communications présente un ratio salarial de 86,9 p. 100 alors que les femmes y représentent globalement quatre employés sur dix (41,3 %). En 2001, ce secteur occupait un tiers de la main-d'œuvre féminine couverte par la Loi. Les autres secteurs, qui n'occupent que 4,5 p. 100 de la main-d'œuvre féminine ont un ratio salarial quelque peu supérieur (80,8 %) à la moyenne qui est de 78,6 %.

Tableau 1.7 : Employés à temps plein par secteur, 2001

Secteur	Salaire moyen femmes/Salaire moyen hommes	Taux de féminité %	% de la main d'œuvre féminine
Banques	64,0	71,4	48,8
Transports	75,9	24,6	15,5
Communications	86,9	41,3	31,2
Autres secteurs	80,8	28,5	4,5
Tous les secteurs	**78,6**	**44,8**	**100,0**

Source : Développement des ressources humaines Canada, *Rapport annuel 2002* – Loi sur l'équité en matière d'emploi, 2003.

Selon Développement des ressources humaines Canada, une analyse de la rémunération dans les quatre secteurs indique que les femmes se trouvent plus souvent que les hommes dans la tranche salariale inférieure :

> Environ 17,8 % des femmes travaillant à temps plein ont gagné moins de 30 000 $, comparativement à seulement 8,6 % des hommes. Dans les niveaux supérieurs, seulement 25,2 % des femmes ont touché plus de 50 000 $, comparativement à 47,4 % des hommes. **Autrement dit, il y avait 10 femmes pour 5 hommes parmi les niveaux inférieurs et 5 femmes pour 10 hommes parmi les niveaux supérieurs.** (C'est nous qui soulignons.)[16]

[16] *Ibid.*, p. 54.

La ségrégation professionnelle

La ségrégation professionnelle dans le secteur privé sous réglementation fédérale est à l'image de la ségrégation dans la main-d'œuvre canadienne.

La ségrégation professionnelle dans le secteur privé sous réglementation fédérale est à l'image de la ségrégation dans la main-d'œuvre canadienne. Près de 70 p. 100 (69,6 %) de la main-d'oeuvre féminine régie par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* se retrouve dans quatre des 14 groupes professionnels. Tel qu'indiqué au tableau 1.8, tous ces groupes sont là prédominance féminine, le taux de féminité variant de 63,3 à 81 p. 100.

Tableau 1.8 : Groupes professionnels comprenant 69,6 p. 100 de la main-d'œuvre féminine sous réglementation fédérale, 2001

Catégories professionnelles	Nombre de femmes	Taux de féminité %
Personnel de bureau	12 097	66,6
Personnel administratif et de bureau principal	35 663	81,0
Personnel intermédiaire de la vente et des services	19 776	65,9
Surveillants	13 671	63,3
Total	**284 720**	**44,9**

Source : Développement des ressources humaines Canada. *Rapport annuel 2002 – Loi sur l'équité en matière d'emploi*, 2003.

En contrepartie, les travailleuses sont fortement sous-représentées dans d'autres catégories professionnelles telles que les cadres supérieurs, les contremaîtres, ainsi que les travailleurs qualifiés.

Bien que partiel, ce portrait de la répartition des femmes dans l'ensemble du marché du travail, y compris la fonction publique fédérale et les secteurs sous juridiction fédérale, indique que la ségrégation professionnelle selon le sexe demeure marquante dans notre économie. Parallèlement, que ce soit dans l'ensemble de l'économie ou dans la juridiction fédérale en général, une caractéristique fondamentale ressort : les femmes sont nettement désavantagées sur le plan salarial, malgré leurs progrès remarquables en matière de scolarité, de durée de leur expérience et de taux de participation au marché du travail.

Quoique, comme précité, nous n'ayons pas accès à des données complètes et comparables sur toutes les juridictions, il est évident qu'un lien existe entre la ségrégation professionnelle des femmes et leurs faibles revenus. En d'autres termes, plus une profession est féminisée, plus le salaire relatif est faible.

Ce lien inverse entre taux de féminité d'une occupation et salaires relatifs est préoccupant du point de vue de l'équité salariale et soulève une question importante : *Cette relation est-elle attribuable à des facteurs objectifs du marché du travail ou à des facteurs discriminatoires qui sont responsables d'une sous évaluation ou d'une sous rémunération des occupations féminines?*

Taille des organisations

La majorité des organisations du secteur privé sous réglementation fédérale emploient moins de 100 employés.

On a pu constater plus haut que le ratio salarial dans les organisations sous juridiction fédérale était plus élevé que dans l'ensemble du marché du travail. Il est important de souligner que seules les organisations de 100 employés et plus sont soumises à la Loi sur l'équité en matière d'emploi. Or les études indiquent que la taille de l'organisation est un facteur influent sur l'écart salarial selon le sexe. En effet, les femmes sont proportionnellement plus nombreuses à travailler dans les petites organisations[17] où généralement le niveau de salaire moyen est plus faible que dans les grandes entreprises. Les données disponibles indiquent qu'en 2001, la proportion d'organisations ayant moins de 100 employés atteint 95,4 % du total des organisations sous juridiction fédérale. Ce total se répartit ainsi : 91,3 % ont moins de 50 employés et 4,1 % ont entre 50 et 99 employés. Les données comparables pour les organisations canadiennes qui ne sont pas sous juridiction fédérale sont de 94,9 % et 2,9 % respectivement. Ces chiffres ont une incidence sur un aspect que nous examinerons dans le chapitre 6, soit le champ d'application d'une loi sur l'équité salariale. C'est ainsi que si l'on limitait l'application d'une telle loi aux entreprises de 100 salariés et plus, une partie importante de la main-d'œuvre féminine risquerait de ne pas être protégée.

---

17 Les femmes auraient plus de probabilité de travailler dans des entreprises de moins de 20 employés, selon Marie Drolet, « Can the Workplace Explain Canadian Gender Pay Differentials? », *Canadian Public Policy – Analyse de politiques*, vol. 28, numéro spécial 1, mai 2002, S41-S63.

Analyses de l'écart salarial

La recherche indique qu'il existe un écart salarial selon le sexe et qu'une partie importante de cet écart demeure inexpliquée.

Confirmant l'abondance de recherches effectuées dans d'autres pays sur l'écart salarial selon le sexe, les études empiriques canadiennes ont systématiquement démontré l'existence d'un écart salarial selon le sexe et ont illustré qu'une partie importante de cet écart, variant de 25 à 88 p. 100, ne peut pas être expliquée par le capital humain et les autres caractéristiques du marché du travail[18]. À titre d'exemple, Marie Drolet[19] a fait le commentaire suivant :

> [TRADUCTION] Le fait que les hommes gagnent plus que les femmes est l'un des sujets les plus étudiés dans le domaine de l'économie du travail.

Dans une récente étude canadienne[20], Marie Drolet a examiné les effets des caractéristiques du milieu de travail et celles du capital humain sur les écarts salariaux selon le sexe. Son étude repose sur des données tirées de l'*Enquête sur le milieu de travail et les employés (EMTE)* menée en 1999 par Statistique Canada. C'est à notre avis l'une des plus exhaustives parmi celles ayant été effectuées au Canada et la première à avoir examiné les caractéristiques du milieu de travail, notamment les équipes de travail autodirigées, la rémunération au rendement, et les coûts liés à la formation. L'étude démontre que les caractéristiques du milieu de travail sont responsables d'une plus grande part des écarts salariaux que les caractéristiques liées à la main-d'œuvre, soit 42,6 p. 100 et 18,6 p. 100 respectivement. Toutefois, 38,8 p. 100 de l'écart salarial selon le sexe demeure une énigme, malgré la prise en considération des caractéristiques du milieu de travail. Comme le souligne Marie Drolet :

> [TRADUCTION] Malgré l'ajout d'une riche variété de variables de milieu de travail, une partie importante de l'écart salarial selon le sexe au Canada demeure une énigme[21].

---

18 Voir notamment Michael Baker et al., « The Distribution of the Male/Female Earnings Differential, 1970-1990 », *Canadian Journal of Economics*, vol. 28, n° 3, 1995, p. 479-501; Marie Drolet, « Can the Workplace Explain Canadian Gender Pay Differentials? », *Canadian Public Policy – Analyse de Politiques*, vol. 28, S1, mai 2002, p. S41; Marie Drolet, « Écart salarial entre hommes et femmes », dans *L'emploi et le revenu en perspective* », printemps 2002, vol. 14, n° 1; David Coish et Alison Hale, *L'écart salarial entre les hommes et les femmes: une mise à jour*, Statistique Canada, 1995; L.N. Christofides et R. Swidinsky, « Wage Determination by Gender and Visible Minority Status: Evidence from the 1989 LMAS », *Canadian Public Policy – Analyse de Politiques*, vol. 20, n° 1, 1994, p. 34-51; et Morley Gunderson, *Les femmes et le marché du travail canadien : transition vers l'avenir*, Statistique Canada, Toronto, Statistique Canada et Nelson Publishing, 1998.

19 Marie Drolet, *supra*, note 17, p. S41.

20 *Ibid.*

21 *Ibid.*, p. S55.

La plupart des études empiriques démontrent qu'il existe un écart salarial et qu'un élément important de cet écart ne peut pas s'expliquer par les caractéristiques générales du milieu de travail et du capital humain. Bien que ces études mettent en évidence l'écart salarial, elles négligent les aspects liés à la sous-évaluation des emplois féminins. Pour mieux évaluer la situation des femmes, de telles études doivent être menées dans les entreprises en tenant compte des emplois à prédominance féminine et masculine de valeur égale, mais ayant un salaire inégal. Comme le souligne Nan Weiner :

> [TRADUCTION] Ce genre de recherches examine les gains moyens des hommes et des femmes dans l'économie et non la rémunération pour des emplois chez un même employeur. En d'autres mots, la différentielle homme-femme ne mesure, ni la valeur des emplois, ni la rémunération pour ces emplois[22].

En outre, il faut noter que ces études n'utilisent généralement que deux des quatre critères pertinents à établir la valeur des emplois : la scolarité; l'expérience et la responsabilité de direction. De plus, on interprète ces critères de façon restrictive, ce qui pourrait conduire à justifier de façon inappropriée les faibles salaires associés aux emplois féminins, qui comportent une grande diversité de qualifications et d'autres types de responsabilités. Les titres attribués aux emplois féminins constituent souvent un indicateur biaisé de leur contenu en raison de l'invisibilité des exigences du travail féminin. Lorsque l'on cherche à vérifier l'existence de discrimination salariale, une règle importante est d'interroger les titulaires des emplois à partir de questionnaires n'intégrant pas de biais sexistes et de valider par la suite ces réponses. On peut voir ainsi que l'angle d'approche et les données utilisées pour établir une atteinte au principe d'équité salariale sont très différents de ceux des analyses effectuées en économie du travail. Ces analyses par contre ont le mérite de mettre en évidence un problème important, celui d'une inégalité salariale inexpliquée et d'indiquer que ce phénomène persiste même lorsque l'on élargit l'analyse à un grand nombre de variables.

L'une des prémisses de quelques-unes des études qui cherchent à expliquer l'écart salarial est que les femmes choisiraient des emplois qui leur donnent certains avantages (par exemple, la possibilité de concilier travail et obligations familiales) en échange de plus faibles

---

22 Nan Weiner, « Effective Redress of Pay Inequities », *Canadian Public Policy – Analyse de politiques*, Vol. 28, mai 2002, numéro spécial 1, note 5, p. S113, 2002.

salaires. La perspective de l'équité salariale est à l'opposé et cherche à vérifier si les emplois sont peu rémunérés parce qu'ils regroupent une majorité de femmes – en d'autres termes, si l'étiquette « *d'emplois féminins* » entraîne leur dévalorisation.

La dévalorisation des emplois féminins

De nombreuses études relatives aux emplois occupés de façon prédominante par les femmes—secrétaires, bibliothécaires, infirmières—ont mis en lumière le rôle explicatif de divers facteurs d'ordre aussi bien psychosocial qu'économique ou institutionnels qui auraient pour effet de créer et de maintenir l'inégalité des salaires.

Préjugés et stéréotypes

On observe de nombreux préjugés et stéréotypes sur le marché du travail à l'égard du travail des femmes. Richard Anker[23] examine quelques stéréotypes positifs et négatifs au sujet des aptitudes des femmes qui pourraient avoir une incidence sur la ségrégation professionnelle. Le tableau 1.9 illustre le lien entre les attitudes stéréotypées à l'égard des aptitudes des femmes et la ségrégation professionnelle ou la féminité d'un emploi.

Plusieurs aspects du travail des femmes peuvent ne pas être considérés.

Les caractéristiques « féminines » positives stéréotypées ont deux effets sur la perception des emplois féminins. D'une part, elles sont perçues comme des exigences essentielles de l'emploi et tendent à occulter d'autres exigences de l'emploi qui passent souvent inaperçues. Par exemple, lorsque l'on pense aux infirmières on voit en premier lieu les caractéristiques de soutien aux patients, d'empathie alors que les exigences professionnelles en termes de maîtrise d'équipements de soin complexes, de dureté des conditions de travail, d'efforts physiques sont au second plan. De même, l'image que l'on a des emplois de bureau est celle d'emplois peu autonomes, se déroulant dans un environnement agréable, ignorant ainsi les exigences professionnelles de maîtrise de divers logiciels de traitement de texte par exemple simultanément à une adaptation constante à leur évolution technologique, de travail sous pression, soumis à de fréquentes interruptions.

---

[23] Richard Anker, « Ségrégation professionnelle hommes-femmes : les théories en présence », *Revue internationale du Travail*, 1997, vol. 136, n° 3, Genève : OIT.

Tableau 1.9 : Lien entre les idées fausses concernant les aptitudes des femmes et la ségrégation professionnelle

Caractéristiques « femmes » stéréotypées	Effet sur la ségrégation professionnelle	Exemples de professions
Traits positifs		
1. Souci d'autrui	Prédisposition aux professions où l'on a à s'occuper d'autrui : des enfants, des malades, des personnes âgées.	Infirmière, médecin, sage-femme, assistante sociale, gardienne d'enfants, enseignante.
2. Talents et expérience domestiques	Prédisposition aux professions liées à la maison, tâches presque toujours remplies par les femmes sous forme de travail non rémunéré.	Employée de maison, nettoyeuse, cuisinière, serveuse, couturière.
3. Habileté manuelle	Prédisposition aux professions qui demandent de la dextérité.	Dactylographe, couturières, tricoteuses, assembleuses de composantes miniaturisées.
Traits dits « négatifs »		
1. Peu de goût pour l'autorité	Handicap pour les fonctions de direction ou d'encadrement.	Directeur général, directeur de la production, directeur commercial.
2. Manque de force physique	Handicap pour les professions qui exigent de gros efforts.	Travailleur de la construction, des mines.
3. Manque d'aptitudes pour les mathématiques et les sciences	Handicap pour les professions scientifiques.	Physicien, ingénieur, statisticien.

Source : Adapté de Richard Anker, « Ségrégation professionnelle hommes-femmes : les théories en présence », *Revue internationale du Travail*, 1997, vol. 136, n° 3, p. 354-356.

D'autre part, le préjugé selon lequel les caractéristiques dites féminines[24] seraient innées a un impact négatif sur la valeur des occupations féminines. Comme le souligne l'OCDE :

> [La] gestion sexuée de la main-d'œuvre s'est accompagnée d'une reconnaissance aux femmes de « qualités » dites spécifiquement féminines – par exemple « dextérité » et « précision » pour les ouvrières, « dévouement » chez les infirmières, « sens de la relation » ou de « l'organisation » chez les secrétaires, mais elle s'est aussi accompagnée d'une dévalorisation de ces mêmes

[24] Voir le tableau 1.9.

> « qualités » dans le champ économique et professionnel, eu égard au fait que celles-ci seraient par nature ou par socialisation attachées au rôle des femmes dans la famille et dans la société. Plus les travaux sont proches de travaux accomplis en partie gratuitement dans la sphère domestique ou familiale, plus cette dévalorisation est importante[25].

À l'inverse, lorsque les emplois féminins exigent des caractéristiques telles que l'autorité, la force physique ou des qualifications scientifiques, celles-ci sont souvent ignorées ou minimisées.

Un autre préjugé, à savoir que le salaire des femmes n'est qu'un salaire d'appoint, non essentiel, contribue à l'inégalité de salaires. Même si la réalité contemporaine infirme clairement cette croyance, il n'en reste pas moins que les structures de certains systèmes de rémunération, établis graduellement au fil du temps, témoignent encore de son influence.

Méthodes d'évaluation des emplois

Les premières méthodes d'évaluation des emplois étaient basées sur des emplois masculins.

L'origine des méthodes d'évaluation des emplois remonte aux années qui ont précédé la Deuxième Guerre mondiale et celles-ci ont permis aux gestionnaires de justifier la hiérarchie et les salaires, notamment pour les emplois d'encadrement et de production. Les principaux systèmes d'évaluation ont été conçus selon le modèle des emplois le plus courant à l'époque, et donc basés presque exclusivement sur des emplois masculins. Ces systèmes ont été critiqués parce qu'ils ne tiennent aucunement ou insuffisamment compte des caractéristiques spécifiques au travail féminin. Leur application au cours des dernières années pour évaluer les emplois féminins a donné lieu à des distorsions importantes puisque les aspects essentiels de ces emplois sont sous-évalués en raison d'un manque d'outils adéquats.

Une autre limite des pratiques d'évaluation vient du fait que les organisations en utilisent plusieurs selon les familles d'emplois : emplois de cadres et de professionnels, emplois de bureau, emplois de production. Ceci contribue à maintenir d'éventuels écarts salariaux discriminatoires. Cette limite du point de vue de l'équité salariale, qui est toujours très présente, a été soulignée par le Bureau international du travail :

---

[25] Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *L'avenir des professions à prédominance féminine*. (ISBN : 92-64-26149-4 (81 98 10 2) (version imprimée)), tous droits réservés © OCDE 1998, p. 196.

> Une autre source de difficultés provient du fait que de nombreuses entreprises utilisent des méthodes qui diffèrent suivant les catégories de travailleurs. Il est fréquent, par exemple, que l'on applique la méthode par points aux travailleurs manuels et la méthode de classification aux employés [...]. Dans les entreprises qui font usage de la même méthode, il est habituel de prévoir deux jeux distincts de critères ou plus selon les catégories de personnel. [...] Les plans articulés [à des catégories spécifiques de travailleurs] présentent l'inconvénient de ne pas s'attaquer à la question de la ségrégation des emplois dans l'optique de l'égalité de rémunération[26].

Les pratiques de rémunération

Les pratiques de rémunération établies peuvent créer ou maintenir des écarts salariaux selon le sexe.

Les pratiques courantes de rémunération peuvent contribuer à créer ou maintenir un écart salarial à l'encontre des emplois féminins sans que cela ne soit justifié par des facteurs de productivité ou de pénurie de main-d'œuvre. Le recours aux salaires du marché en constitue un exemple. Il s'agit de la pratique qu'ont les organisations de se référer aux salaires payés par leurs concurrents pour une occupation donnée. Cela leur permet d'établir une fourchette à l'intérieur de laquelle les organisations fixent leurs propres salaires. La référence aux salaires du marché pour déterminer les salaires en vigueur dans une entreprise, peut avoir un effet discriminatoire. Comme l'explique Weiner :

> [TRADUCTION] [...] simplement parce qu'un concurrent d'une organisation paie moins pour un travail féminin, l'organisation ne peut pas payer moins que ce qu'elle paie pour des emplois masculins de valeur comparable au sein de l'organisation. Pour aider à parvenir à l'équité salariale, on devrait éviter d'utiliser les enquêtes salariales pour les emplois féminins tant que l'équité salariale ne sera pas généralement atteinte parce que ces enquêtes ne feront qu'incorporer tous les cas de sous-rémunération du travail des femmes qui existent en général dans les organisations[27].

---

[26] Bureau International du Travail (BIT), *L'évaluation des emplois*, Genève, 1984, p. 137.

[27] Nan Weiner, *supra*, note 22, p. S110.

Ceci s'explique par le fait que les salaires de marché représentent la résultante des décisions d'un ensemble d'employeurs qui, fonctionnant dans un même contexte socio-économique, adoptent les mêmes pratiques, par exemple des méthodes traditionnelles d'évaluation, qui sont préjudiciables aux emplois féminins.

Une deuxième pratique pouvant avoir un effet discriminatoire est celle d'établir le salaire d'un nouvel employé en référence à son salaire antérieur; dans le cas des femmes, cela contribue à maintenir un écart injustifié sur la base du sexe.

La structure salariale peut varier selon la famille d'emplois.

Enfin, très souvent les structures salariales sont différenciées selon les familles d'emplois et cela désavantage les familles d'emplois à prédominance féminine. Ainsi, on constate dans divers milieux de travail que les emplois masculins ont des échelles salariales plus courtes que les emplois féminins ou sont payés à taux unique. Par conséquent, l'atteinte du salaire maximum d'un emploi prend un plus grand nombre d'années pour les emplois féminins comparativement aux emplois masculins de même valeur, maintenant ainsi une inégalité salariale selon le sexe de façon injustifiée[28].

Le pouvoir de négociation

L'analyse des relations du travail indique que dans plusieurs cas les unités d'accréditation syndicales sont établies de telle sorte qu'elles reproduisent la ségrégation professionnelle selon le sexe. C'est ainsi que l'on retrouve des unités d'accréditation ou des syndicats regroupant les emplois féminins—emplois de bureau, infirmières, enseignantes—et d'autres regroupant des emplois masculins—métiers, techniciens. Or, on a pu observer que, historiquement, les syndicats à prédominance féminine n'ont pas réussi à exercer un pouvoir de négociation suffisant pour obtenir des gains salariaux et des avantages non pécuniaires comparables à ceux des emplois masculins.

---

[28] Voir la décision *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Université Laval*, Tribunal des droits de la personne du Québec, 20 août 2000.

> Les normes et les structures de négociation collective établies depuis longtemps corrigent certaines des situations de discrimination salariale fondée sur le sexe, mais elles en perpétuent d'autres. [...] L'analyse révèle que les structures sexuées de représentation et de négociation syndicales constituent le principal obstacle à surmonter. Le processus de négociation collective « habituel » se traduit encore par des salaires peu élevés pour le travail accompli surtout par des femmes, en grande partie parce que celles-ci sont souvent isolées dans des unités de négociation à prédominance féminine. Les lois du travail et la pratique permettent rarement aux membres des unités de négociation à prédominance féminine de négocier en tandem avec ceux qui accomplissent un travail de valeur égale dans les unités de négociation à prédominance masculine. [...] Les notions syndicales traditionnelles de communauté d'intérêts et de comparaison équitable contribuent au maintien des systèmes de détermination des salaires en fonction du sexe qui défavorisent les femmes, au lieu de s'élever contre eux. Compte tenu de la discrimination dans l'emploi fondée sur le sexe, les stratégies syndicales de négociation visant l'atteinte d'un salaire équitable (par exemple, « rémunérez pour le travail et non le travailleur » et les augmentations générales des salaires) diminuent, mais n'éliminent pas l'écart salarial entre les sexes.
>
> Anne Forrest, *Après le rajustement au titre de la parité salariale : La négociation collective peut-elle maintenir la parité salariale pour un travail de valeur égale?*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2003, p. iii.

Les femmes ont moins de pouvoir de négociation.

D'autre part, le taux de syndicalisation des travailleuses est plus faible que celui des hommes dans le secteur privé (soit 13,0 % et 21,9 % respectivement)[29] et un grand nombre de travailleuses non syndiquées occupent en outre des emplois précaires. Ces deux facteurs cumulés rendent leur pouvoir de négociation en matière de salaire quasiment nul.

> Le travail non conventionnel a augmenté et a pris différentes formes, notamment le travail indépendant, le travail à temps partiel, les contrats de durée déterminée, les agences de placement temporaire, les entrepreneurs indépendants et le télétravail. [...] En outre, de nombreuses formes d'emploi non conventionnel sont moins susceptibles d'être visées par une convention collective et pour cette raison, il est moins probable que les employés touchés bénéficient du degré de « protection » souvent offert par les syndicats et la négociation collective.
>
> Michael Baker et Morley Gunderson, *Travail non conventionnel et équité salariale*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002, p. 1.

Les facteurs présentés ci-dessus interagissent entre eux et créent une situation d'inégalité que l'on peut qualifier de systémique. C'est-à-dire que dans une entreprise donnée, l'invisibilité de certaines exigences des emplois féminins due aux préjugés et aux stéréotypes, jointe à des méthodes d'évaluation traditionnelles et à des pratiques de rémunération qui reproduisent les inégalités du marché, finissent par avoir un effet défavorable sur les emplois féminins. Le faible pouvoir de négociation relativement plus faible des travailleuses ne permet pas de contrecarrer ces effets. L'équité salariale vise justement à surmonter l'effet de ces facteurs, notamment, grâce à l'utilisation de méthodes d'évaluation et de pratiques de rémunération sans biais sexistes.

La mise en œuvre des législations ou politiques d'équité salariale, tant au Canada qu'aux États-Unis ou ailleurs dans le monde, vient confirmer le fait que le lien inverse entre taux de féminité et salaires relatifs découle d'une discrimination systémique à l'égard des personnes occupant des emplois à prédominance féminine.

---

[29] Statistique Canada, « Fiche : la syndicalisation », *L'emploi et le revenu en perspective*, vol. 4, nº 8, août 2003, tableau 2a.

Une étude de l'OIT révèle que la ségrégation professionnelle selon le sexe a surtout désavantagé les femmes.

Ceci est également reconnu par l'Organisation internationale du travail dans son récent rapport global intitulé *L'heure de l'égalité au travail :*

> 138. La ségrégation professionnelle est souvent considérée comme une preuve d'inégalité, étant donné qu'elle comporte des aspects de la stratification sociale – pouvoir, qualifications et gains. Tous ces aspects sont liés et peuvent être utilisés comme des indicateurs d'avantage ou de désavantage social. La ségrégation professionnelle par sexe a porté un plus grand tort aux femmes qu'aux hommes : les emplois « féminins » sont généralement moins attrayants, donc moins payés, moins bien considérés et offrent moins de possibilités d'avancement. Des processus discriminatoires similaires se retrouvent, inspirés par la race, l'origine ethnique, l'âge, le handicap, l'état de santé, etc. ; ils déprécient et cantonnent des catégories de travailleurs dans les emplois qui offrent des conditions de travail moins favorables[30].

De très nombreux cas de discrimination salariale sur la base du sexe ont été ainsi mis en évidence et les écarts salariaux conséquemment corrigés. À titre d'exemple, en Ontario, la mise en œuvre de l'équité salariale a aboutit aux ajustements suivants : dans un cabinet d'avocat on a comparé l'emploi d'enquêteur (masculin) et celui de secrétaire juridique (féminin) et ce dernier à reçu une augmentation de 4,28 $ de l'heure; dans une boulangerie on a comparé l'emploi de directeur des services (masculin) avec celui de directrice du personnel) et ce dernier a reçu une augmentation de 4,65 $ de l'heure; dans un supermarché, l'emploi d'emballeur (masculin) et de caissière (féminin) ont été trouvés de valeur égale et ces dernières ont reçu des ajustements de 1 477 $ par an[31].

Groupes désignés et écarts salariaux

L'écart salarial persiste pour les femmes et les autres groupes désavantagés.

Comme nous l'avons déjà mentionné, quels que soient les gains des femmes sur le marché du travail, l'écart salarial selon le sexe persiste. Cependant, il y a d'autres groupes sur le marché du

---

30 Organisation internationale du Travail (OIT), *L'heure de l'égalité au travail : Rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail,* Conférence internationale du Travail, 91e session, 2003, Rapport I (B), Genève, Bureau international du travail, p. 46.

31 Commission de l'équité salariale de l'Ontario, *Bulletin,* nº 2, vol. 7, octobre 1995, p. 4-5.

travail qui sont également désavantagés – membres de groupes minorités visibles, Autochtones et personnes handicapées. De plus, les femmes qui sont membres de ces groupes sont, en moyenne, doublement désavantagées. Dans le but de résoudre certains de ces problèmes, le gouvernement fédéral a introduit la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* en 1986 afin de parvenir à une égalité en milieu de travail et de redresser les conditions désavantageuses subies par les quatre groupes désignés – les femmes, les minorités visibles, les Autochtones et les personnes handicapées. Cette loi de 1986 s'appliquait à tous les employeurs sous réglementation fédérale dans le secteur privé comptant 100 employés ou plus. La loi fut modifiée en 1995 et la couverture fut étendue à la fonction publique fédérale.

Membres des minorités visibles

Aperçu de la situation au Canada

La *Loi sur l'équité en matière d'emploi* du gouvernement fédéral définit les membres des minorités visibles comme les personnes, autres que les Autochtones, qui ne sont pas de race blanche ou qui n'ont pas la peau blanche. En 2001, les membres des minorités visibles constituaient 13,4 p. 100 de la population canadienne, comparativement à 4,7 p. 100 en 1981 et 11,2 p. 100 en 1991. Selon Statistique Canada, les immigrants qui sont arrivés au Canada au cours des années 90 et qui faisaient partie de la main-d'œuvre en 2001 représentaient près de 70 p. 100 de l'augmentation totale de la main-d'œuvre au cours de la décennie. La majorité de ces immigrants étaient membres de minorités visibles[32]. Si les taux d'immigration se maintiennent, il est possible que l'immigration représente virtuellement toute la croissance de la main-d'œuvre dès 2011[33].

Dans cette section, nous soulignerons les aspects de la situation des membres de ce groupe qui recoupent celle des femmes du point de vue de l'inégalité salariale. Nous analyserons séparément la situation des hommes et des femmes de ce groupe, afin de vérifier l'existence et l'ampleur des différences[34].

Les membres des minorités visibles sont plus scolarisés que le reste de la population canadienne.

Les membres des minorités visibles, aussi bien les femmes que les hommes, sont généralement plus scolarisés que le reste de la population, comme l'indique le tableau 1.10[35] :

---

32 Statistique Canada, *Portrait ethnoculturel du Canada : une mosaïque en évolution, Recensement de 2001*, séries « Analyse », janvier 2003, p. 10

33 Statistique Canada, *Le Quotidien*, 11 février 2003.

34 Soulignons que les données ne sont pas faciles à obtenir, car souvent elles ne sont pas décontractées selon le sexe.

35 Nous utilisons les données du *Recensement de la population de 1996*, car celles de 2001 n'étaient pas encore disponibles.

Tableau 1.10 : Répartition de la population active selon le niveau de scolarité, Canada 1996

Niveau de scolarité	Minorités visibles %		Population totale sans le minorités visibles %	
	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes
Inférieur à la 9e année	14,0	8,7	12,2	12,1
9e à 13e année	33,3	33,6	38,5	36,3
Diplôme d'une école de métier	1,9	2,2	2,7	5,2
Études non universitaires	21,0	19,3	25,2	24,3
Études universitaires	30,0	36,3	21,4	22,2
Bac. ou diplôme supérieur	16,9	22,0	11,7	13,4

Statistique Canada, *Recensement de la population de 1996.*

On constate que les diplômés universitaires sont proportionnellement plus nombreux chez les minorités visibles que chez le reste de la population : 30 p. 100 et 36,3 p. 100 respectivement pour les femmes et les hommes membres de minorités visibles, comparativement à 21,4 p. 100 et 22,2 p. 100.

Malgré leur niveau de scolarité, les minorités visibles demeurent concentrées dans les emplois exigeant moins de qualifications.

Malgré leur niveau de scolarité, les travailleuses et les travailleurs des minorités visibles sont surreprésentés dans les professions exigeant moins de qualifications que la moyenne : alors que les travailleuses des minorités visibles représentaient 10,3 p. 100 de l'ensemble de la main-d'œuvre féminine en 1995[36], elles constituent 18,9 p. 100 des travailleuses manuelles spécialisées (par exemple, conductrices de machines à coudre) et 20,1 p. 100 des autres travailleuses manuelles (manœuvres dans divers types de fabrication, par exemple)[37]. Par contre, elles sont sous-représentées parmi les cadres supérieurs, les cadres intermédiaires et les professionnels (tableau 1.11).

En ce qui concerne les hommes, on constate qu'ils sont surreprésentés dans les catégories suivantes : 1) personnel spécialisé de la vente et des services (courtiers d'immeubles et

[36] Selon la définition du *Recensement*, il s'agit plus précisément de la population de 15 ans et plus qui, au moment du recensement, avait travaillé depuis le premier janvier 1995.

[37] Statistique Canada, *Recensement de la population de 1996.*

d'assurances, chefs et cuisiniers), 2) personnel de bureau et 3) autre personnel de la vente et des services (gardiens de sécurité, concierges, commis d'épicerie). À l'opposé, ils sont sous-représentés dans les catégories de cadres supérieurs, travailleurs qualifiés et contremaîtres.

Tableau 1.11 : Taux de représentation des minorités visibles selon le sexe dans les différentes catégories professionnelles de l'équité en matière d'emploi, Canada 1996

Catégorie professionnelle	Femmes des MV/Total des femmes %	Hommes des MV/Total des hommes %
Total	10,3	10,1
Cadres supérieurs	6,9	7,4
Cadres intermédiaires	9,2	9,5
Professionnels	8,8	12,2
Personnel semi-professionnel et technique	8,2	9,9
Surveillants	8,8	11,0
Contremaîtres	4,1	2,8
Personnel administratif et de bureau principal	7,0	9,2
Personnel spécialisé de la vente et des services	9,4	14,3
Travailleurs qualifiés	12,8	6,4
Personnel de bureau	10.5	14,3
Personnel intermédiaire de la vente et des services	10,4	10,9
Travailleurs manuels spécialisés	18,9	10,0
Autre personnel de la vente et des services	12,7	13,7
Autres travailleurs manuels	20,1	8,9

Source : Statistique Canada, *Recensement de la population de 1996.*

Une publication récente du gouvernement du Canada signale que la situation se détériore pour les immigrants.

On a bien documenté la situation désavantagée des minorités visibles sur le marché du travail. Une récente publication du gouvernement du Canada signale que 58 p. 100 des immigrants en âge de travailler possédaient un diplôme post-secondaire à leur arrivée, comparativement à 43 p. 100 dans la population canadienne existante[38]. Le rapport indique également qu'il faudrait jusqu'à 10 ans aux immigrants possédant un diplôme universitaire pour rattraper les revenus de leurs homologues canadiens[39]. Toutefois, les immigrants réussissent de moins en moins bien sur le marché du travail même avec ces niveaux d'instruction et de spécialisation plus élevés, les immigrants réussissent maintenant moins bien que les travailleurs nés au Canada qui ont une formation équivalente[40].

Les minorités visibles gagnent moins que le reste de la population.

Cette inégalité dans la représentation a une incidence sur les salaires. Le tableau 1.12 indique que les femmes des minorités visibles sont doublement désavantagées en termes de rémunération. Il semble également que l'effet d'être une femme est plus marqué que l'effet de faire partie d'une minorité visible. Alors que les femmes qui ne sont pas membres d'une minorité visible gagnent près de 30 p. 100 de moins que leurs homologues masculins, les femmes et les hommes qui sont membres d'une minorité visible gagnent aussi sensiblement moins que les hommes qui ne sont pas membres d'une minorité visible. Par exemple, les hommes faisant partie d'une minorité visible gagnent, en moyenne, 7 014 $ de moins par année que les autres hommes. Les femmes qui ne sont pas membres d'une minorité visible gagnent 12 696 $ de moins par année. Les femmes qui sont membres d'une minorité visible sont doublement pénalisées, gagnant en moyenne 15 653 $ de moins par année, presque deux fois la moyenne de l'écart des hommes des minorités visibles. C'est ce que nous entendons par double discrimination – si vous êtes une femme, vous gagnez moins, si vous êtes une femme d'une minorité visible, vous gagnez encore moins.

---

38 Gouvernement du Canada, *Le savoir, clé de notre avenir : Le perfectionnement des compétences au Canada*, 2002, p. 51.

39 *Ibid.*, p. 55.

40 *Ibid.*, p. 55.

Tableau 1.12 : Ratio des salaires des travailleurs des minorités visibles selon le sexe. Travailleurs à plein temps toute l'année, Canada 1996

	Femmes		Hommes	
	Minorités visibles	Reste de la population	Minorités visibles	Reste de la population
Revenu annuel moyen ($)	27 465	30 422	36 104	43 118
Ratio des salaires (%)	63,7	70,6	83,7	100,0

Source : Statistique Canada, *Recensement de la population de 1996.*

La fonction publique fédérale

Dans la fonction publique fédérale, les membres des minorités visibles représentaient 6,8 p. 100 de l'effectif total à la fin de mars 2002[41]. Ils sont fortement concentrés dans deux catégories professionnelles qui représentent près des deux tiers (64,2 %) de leur nombre total—Administration et service extérieur (39,4 %) et Soutien administratif (24,8 %). Les minorités visibles sont aussi ségréguées dans quelques groupes professionnels à l'intérieur de ces catégories. Par exemple, 50 p. 100 dans la catégorie Administration et service extérieur se retrouvent dans deux des 14 groupes professionnels—Systèmes informatiques (27,4 %) et Administration de programme (26,2 %). Plus de 90 p. 100 dans la catégorie Soutien administratif se retrouvent dans un des cinq groupes professionnels—Commis et réglementation (90,9 %). Comme dans le cas des femmes, les membres des minorités visibles sont fortement sous-représentés dans la catégorie des cadres de direction (1,4 %), ce qui est très inférieur à la proportion de 4,5 p. 100 pour tous les hommes et de 2,5 p. 100 pour tous les employés.

[41] Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *supra,* note 13, tableau 3.

Tableau 1.13 : Répartition de l'effectif de la fonction publique fédérale selon le sexe, les minorités visibles et la catégorie professionnelle, 31 mars 2002

Catégorie professionnelle	Total (%)	Hommes (%)	Femmes (%)	Membres des minorités visibles (%)
Direction	3 901 (2,5)	2 653 (3,5)	1 248 (1,5)	148 (1,4)
Scientifique et professionnelle	21 156 (13,4)	12 933 (17,3)	8 223 (9,9)	2 301 (21,4)
Administration et service extérieur	63 298 (40,2)	26 238 (35,1)	37 060 (44,8)	4 245 (39,4)
Technique	17 097 (10,9)	11 971 (35,1)	5 126 (6,2)	796 (7,4)
Soutien administratif	33 602 (21,3)	5 649 (7,5)	27 953 (33,8)	2 675 (24,8)
Exploitation	18 456 (11,7)	15 403 (20,6)	3 053 (3,7)	607 (5,6)
Total	**157 510 (100,0)**	**74 847 (100,0)**	**82 663 (100,0)**	**10 772 (100,0)**

Source : Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. *Rapport annuel au Parlement : L'équité en emploi dans la fonction publique fédérale 2001-2002*, 2003.

Les minorités visibles dans la fonction publique fédérale réussissent mieux que les autres membres des groupes désignés en termes de salaires.

Cependant, les minorités visibles dans la fonction publique fédérale ont mieux réussi que les autres membres des groupes désignés en termes de salaires. Près de 45 p. 100 (44,6 %) des membres des minorités visibles ont gagné plus de 50 000 $ et 4,1 p. 100 ont gagné plus de 80 000 $.

Secteur privé fédéral

Dans les organisations sous juridiction fédérale et comptant 100 employés et plus, on constate un taux de représentation très inégal des minorités visibles selon les catégories professionnelles. De façon générale, on peut dire que leur répartition occupationnelle ne correspond pas à leur niveau élevé de scolarité, sauf dans les groupes des professionnels. C'est ainsi qu'en 2001, alors que ces

travailleurs représentaient 11,7 p. 100 de l'effectif dans les organisations de juridiction fédérale, ils ne constituaient que 3,7 p. 100 des cadres supérieurs. Par contre, ils constituaient 17,5 p. 100 du personnel administratif et de bureau principal, 16 p. 100 des professionnels et 13,8 p. 100 du personnel de bureau.

Les femmes membres de minorités visibles se butent à deux obstacles.

Les résultats que l'on observe dans les organisations de 100 employés et plus sous juridiction fédérale, sont assez proches de ceux qui caractérisent l'ensemble du marché du travail. Comme le notent les auteurs du *Rapport annuel – Loi sur l'équité en matière d'emploi 2002* :

> [Les] résultats montrent à nouveau que les femmes membres des minorités visibles se butent à deux obstacles : elles demeurent derrière l'ensemble des femmes dans toute l'échelle salariale et l'ensemble des femmes demeure en reste par rapport à l'ensemble des hommes, ce qui crée une stratification à double palier[42].

Le ratio salarial était de 92,2 p. 100 pour les travailleurs des minorités visibles comparés aux autres travailleurs et atteignait 95,1 p. 100 pour les travailleuses des minorités visibles comparées aux autres travailleuses. Ce dernier écart peut paraître faible, mais n'oublions pas qu'elles sont comparées aux autres travailleuses, dont le salaire moyen était déjà très en dessous de celui des hommes.

Recherches empiriques

À l'instar de ce qui a été fait pour les femmes, plusieurs chercheurs ont tenté d'identifier les variables explicatives de l'inégalité salariale qui affecte les travailleurs des minorités visibles[43]. Une étude récente[44], particulièrement intéressante, étudie la situation des membres des minorités visibles nés au Canada, pour la période 1971-1996, écartant ainsi l'influence de facteurs associés au statut d'immigrant. Elle conclut que les

---

42 Développement des ressources humaines du Canada, *supra*, note 15, p. 67.

43 Charles M. Beach et Christopher Worswick, « Is There a Double-Negative Effect on the Earnings of Immigrant Women? », *Canadian Public Policy – Analyse de Politiques*, 19(1), mars 1993, p. 36-53; Derek Hum et Wayne Simpson, « Wage Opportunities for Visible Minorities in Canada », *Canadian Public Policy – Analyse de Politiques*, 25(3), septembre 1999, p. 379-394; Peter S. Li, « The Market Worth of Immigrants' Educational Credentials », *Canadian Public Policy – Analyse de Politiques*, 27(1), p. 23-38; Robert Swidinsky et Michael Swidinsky, « The Relative Earnings of Visible Minorities in Canada: New Evidence from the 1966 Census », *Relations industrielles/Industrial Relations*, 57(4), 2002, p. 630-659.

44 Krishna Pendakur et Ravi Pendakur, « Colour My World: Have Earnings Gaps for Canadian-Born Ethnic Minorities Changed Over Time? », *Canadian Public Policy – Analyse de Politiques*, vol. 28, nº 4, décembre 2002, p. 489-511.

membres des minorités visibles nés au Canada subissent une pénalité significative en matière de salaires par rapport au reste de la population. De plus, il en ressort que, du point de vue salarial, la situation de ces travailleurs s'est détériorée entre 1991 et 1996. Selon ses auteurs, les caractéristiques personnelles qui influencent la productivité, telles que la scolarité, l'expérience, la connaissance de l'une des deux langues officielles, ne peuvent expliquer la totalité de l'écart salarial, et, comme dans le cas des femmes, il demeure un écart résiduel inexpliqué.

Cet écart résiduel est-il attribuable à une dévalorisation des emplois occupés par les membres des minorités visibles en raison de préjugés ou de stéréotypes qui les affectent? Les pratiques de rémunération sont-elles défavorables aux travailleurs des minorités visibles et affectent-elles les emplois où ils sont surreprésentés? Quelle est leur position en matière de pouvoir de négociation avec les employeurs?

De nombreuses études, surtout les plus récentes, indiquent que le racisme et les préjugés sont très présents sur le marché du travail et agissent négativement sur les travailleurs des minorités visibles. Un sondage réalisé en 2001 par EKOS a révélé que près d'un quart des répondants membres de minorités visibles ont déclaré avoir fait l'objet de harcèlement ou de discrimination au travail durant l'année précédente[45]. Selon Andrew Jackson, les écarts salariaux entre les travailleurs des minorités visibles nés et instruits au Canada et les autres travailleurs découlent du racisme et non du manque de compétence et d'expérience.

> Ces écarts contredisent le point de vue selon lequel les écarts entre les travailleurs et travailleuses de couleur et les autres travailleurs et travailleuses du Canada tiennent non pas au racisme, mais bien à un manque de compétence et d'expérience acquises au Canada[46].

De plus, on peut noter que le taux de syndicalisation des travailleurs des minorités visibles est faible[47], ce qui, à l'instar des femmes, limite leur pouvoir de négociation, notamment au plan salarial.

Bien que l'ensemble de ces facteurs nous amène à reconnaître la discrimination systémique qui affecte la situation des membres des minorités visibles, à notre connaissance, aucune étude

---

45 Andrew Jackson, *Le travail vaut-il la peine pour les travailleurs et les travailleuses de couleur?* Congrès du travail du Canada, rapport de recherche n° 18, 2002.

46 *Ibid.*, p. 14.

47 *Ibid.*, p. 16-18.

approfondie n'a été menée au Canada permettant de faire le lien entre faible revenu et valeur moindre des emplois occupés en majorité par des travailleurs de minorités visibles. Au chapitre 9, cependant, nous examinerons les pistes qui s'offrent à nous pour étendre aux membres des minorités visibles la protection d'une législation en matière d'équité salariale.

Les Autochtones

Aperçu de la situation au Canada

Les populations autochtones ont un taux de croissance plus élevé que la moyenne.

La population autochtone, constituée des Première nations du Nord, des Métis et des Inuits, représentait en 2001 3,3 p. 100 de la population canadienne. Entre 1996 et 2001, elle a augmenté de 22 p. 100 comparativement à 3,4 p. 100 pour la population non autochtone. La moitié de cette croissance peut être attribuée à des facteurs tels qu'un taux de natalité plus élevé, qui est 1,5 fois plus élevé que celui de la population canadienne. Par conséquent, la population autochtone est beaucoup plus jeune que le reste de la population—un tiers de la population autochtone a moins de 14 ans, comparativement à 19 p. 100 dans la population non autochtone[48]. Cette situation a de nettes répercussions sur la distribution des arrivées sur le futur marché du travail.

Quant au niveau de scolarité, l'écart entre les populations autochtone et non autochtone a diminué entre 1996 et 2001. Toutefois, cette diminution ne semble pas s'être reflétée dans la répartition des professions, des échelles salariales et des salaires. Par exemple, la proportion d'Autochtones détenant un diplôme d'une école de métier a atteint 16 p. 100 comparativement à 13 p. 100 de la population non autochtone. En même temps, 15 p. 100 des Autochtones avaient fait des études collégiales comparativement à 18 p. 100 pour les personnes non autochtones[49].

Les Autochtones demeurent aussi concentrés dans quelques groupes professionnels.

Sur le marché du travail, en 1996, on note que les Autochtones sont concentrés dans une gamme étroite de catégories professionnelles. En effet, près de la moitié d'entre eux se retrouvaient dans seulement deux catégories professionnelles, soit : métier, transports et machineries, et professions du secteur primaire, comparativement à 31 p. 100 pour les travailleurs non autochtones. Quant aux femmes autochtones, elles étaient nettement surreprésentées dans la catégorie ventes et services[50].

---

48 Statistique Canada, *Le Quotidien*, 21 janvier 2003.

49 Statistique Canada, *L'éducation au Canada : viser plus haut, Recensement de 2001*, séries « Analyse ».

50 Statistique Canada, *Recensement de la population de 1996.*

Au plan des salaires, les Autochtones sont également nettement défavorisés par rapport au reste de la population. On constate sur le tableau 1.14 qui inclut l'ensemble des travailleurs à plein temps et à temps partiel, que l'écart salarial qui affecte les travailleuses autochtones est extrêmement élevé et dépasse nettement celui des hommes autochtones, déjà très important.

Tableau 1.14 : Ratio des salaires des travailleurs autochtones selon le sexe, Canada 1996

	Femmes		Hommes	
	Autochtones	Reste de la population	Autochtones	Reste de la population
Revenu annuel moyen	14 655	20 275	19 775	32 161
Ratio des salaries	45,6	63,0	61,5	100,0

Source : Statistique Canada, *Recensement de la population de 1996.*

La fonction publique fédérale

70 p. 100 des employés autochtones se retrouvent dans deux catégories professionnelles.

Dans la fonction publique fédérale, les Autochtones représentent 3,8 p. 100 de l'effectif total[51]. Ils sont fortement concentrés dans deux catégories professionnelles, (environ 70 %)—Administration et service extérieur (40,7 %) et Soutien administratif (27,5 %). Les employés autochtones sont aussi ségrégués dans quelques groupes professionnels à l'intérieur de ces catégories. Par exemple, plus des deux tiers dans la catégorie Administration et service extérieur se retrouvent dans deux des 14 groupes professionnels—Services administratifs (27,4 %) et Administration de programme (38,5 %). Plus de 90 p. 100 dans la catégorie Soutien administratif se retrouvent dans un des cinq groupes professionnels—Commis et réglementation (92,9 %). Comme dans le cas des femmes et des membres des minorités visibles, les Autochtones sont fortement sous-représentés dans la catégorie des cadres de direction (1,6 %), ce qui est très inférieur à la proportion de 4,5 p. 100 pour tous les hommes et de 2,5 p. 100 pour tous les employés.

[51] Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *supra*, note 13.

Tableau 1.15 : Répartition de l'effectif de la fonction publique fédérale selon le sexe, les Autochtones et les catégories professionnelles, 31 mars 2002

Catégorie professionnelle	Total (%)	Hommes (%)	Femmes (%)	Autochtones (%)
Direction	3 901 (2,5)	2 653 (3,5)	1 248 (1,5)	97 (1,6)
Scientifique et professionnelle	21 156 (13,4)	12 933 (17,3)	8 223 (9,9)	490 (8,2)
Administration et service extérieur	63 298 (40,2)	26 238 (35,1)	37 060 (44,8)	2 434 (40,7)
Technique	17 097 (10,9)	11 971 (35,1)	5 126 (6,2)	442 (7,4)
Soutien administratif	33 602 (21,3)	5 649 (7,5)	27 953 (33,8)	1 642 (27,5)
Exploitation	18 456 (11,7)	15 403 (20,6)	3 053 (3,7)	875 (14,6)
Total	**157 510 (100,0)**	**74 847 (100,0)**	**82 663 (100,0)**	**5 980 (100,0)**

Source : Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. *Rapport annuel au Parlement : L'équité en emploi dans la fonction publique fédérale 2001-2002*, tableau 3, 2002.

Dans la fonction publique fédérale, les Autochtones sont surreprésentés dans les tranches salariales inférieures à 55 000 $, soit 63,9 p. 100 comparativement à 54,8 p. 100 pour l'ensemble des employés. Cependant, ils sont sous-représentés dans les tranches salariales de 80 000 $ ou plus, soit 2,1 p. 100 comparativement à 4,9 p. 100 pour l'ensemble des employés[52].

Secteur privé fédéral

La majorité des employés autochtones sont concentrés dans trois professions.

Dans les organisations de 100 employés et plus sous juridiction fédérale, 21,5 p. 100 des Autochtones travaillaient dans les banques, 37,0 p. 100 dans les transports, 29,3 p. 100 dans les communications et 12,2 p. 100 dans les autres secteurs[53]. Leur répartition entre les diverses catégories professionnelles reflète un sérieux déséquilibre, puisqu'ils sont surreprésentés dans les trois

[52] Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *supra*, note 13.

[53] Développement des ressources humaines du Canada, *supra*, note 15.

catégories socioprofessionnelles les moins favorisées : travailleurs manuels spécialisés (2,5 %), autre personnel de la vente et des services (2,7 %) et, surtout, autres travailleurs manuels (5,4 %).

L'ensemble des données examinées ci-dessus, indique clairement qu'il existe tant dans l'ensemble du marché du travail qu'au niveau de la juridiction fédérale, une ségrégation professionnelle qui réduit très nettement l'éventail des professions disponibles aux personnes autochtones. On constate notamment qu'elles sont fortement concentrées dans des emplois du secteur primaire, parmi les travailleurs manuels du secteur secondaire, ainsi que dans les emplois de vente et de services.

Au plan des organisations sous juridiction fédérale comptant 100 employés et plus, on note que les travailleuses autochtones sont, comme celles des minorités visibles, doublement désavantagées par rapport à leur salaire. En effet, le ratio salarial moyen en 2001 était de 85,7 p. 100 pour les femmes autochtones en comparaison à l'ensemble des femmes. Il atteignait 84,8 p. 100 pour les hommes autochtones comparativement à l'ensemble des hommes.

Recherches empiriques

Racisme et préjugés.

Bien que, dans l'ensemble, la population autochtone ait un niveau de scolarité plus faible que celui du reste de la population, l'étude de Pendakur et Pendakur[54] indique que même en tenant compte de leur éducation ainsi que d'autres caractéristiques de capital humain, le salaire moyen des Autochtones demeure considérablement inférieur à celui des employés non autochtones. Cet écart résiduel est inexplicable. De plus, cette étude démontre qu'à l'instar des minorités visibles, les gains relatifs des Autochtones se sont légèrement améliorés entre 1971 et 1981, ont stagné entre 1981 et 1991, puis ont décliné entre 1991 et 1996, ce qui reflète le caractère persistant de l'inégalité salariale. Comme dans le cas des minorités visibles, on peut constater que la situation des autochtones sur le marché du travail est affectée négativement par du racisme et des préjugés. Toutefois, les analyses actuelles ne permettent pas d'identifier un lien entre une concentration de ces travailleurs dans une profession et le salaire de cette profession. Il s'agit d'un problème sur lequel les chercheurs ne se sont pas encore penchés, à notre connaissance.

---

[54] Pendakur et Pendakur, *supra*, note 44.

Les personnes handicapées

Aperçu de la situation au Canada

Le pourcentage de personnes entre 15 et 64 ans ayant une incapacité était de 9,9 p. 100 au Canada en 2001[55]. Selon plusieurs études, les personnes handicapées se heurtent en milieu de travail à plusieurs préjugés et stéréotypes qui affectent leur situation, notamment en matière de salaires. Selon le Conference Board du Canada :

Barrières comportementales et perceptions erronées.

> [TRADUCTION] Les mythes et les stéréotypes sont encore très présents dans notre société, et les milieux de travail ne font que refléter le monde qui les entoure. Les personnes ayant une déficience et celles qui appuient les efforts déployés par ces dernières pour travailler dans un environnement régulier vous diront que le principal obstacle auquel les personnes handicapées se heurtent a davantage trait aux barrières comportementales et aux perceptions erronées au sujet de leurs compétences et de leur capacité de contribuer à un milieu de travail qu'à leur déficience en tant que telle[56].

Selon une étude du Conseil canadien du développement social[57], les personnes handicapées sont plus susceptibles d'être surqualifiées par rapport à leur occupation que la population non handicapée. Ceci serait une conséquence directe des perceptions négatives que se font les employeurs au sujet des capacités des membres de ce groupe. Malheureusement, les données statistiques relatives aux personnes handicapées sont encore relativement limitées, ce qui ne facilite pas une analyse approfondie de leur situation.

Les personnes handicapées occupent 6,3 p. 100 du marché du travail et elles sont sur-représentées dans quelques groupes professionnels. Les travailleuses handicapées sont sur-représentées parmi les conseillers familiaux et activités connexes, chercheurs dans les politiques sociales et de santé, éducateurs pour personnes ayant un handicap, commis de bureau, chargés de sondage. Quant aux hommes handicapés, ils sont sur-représentés

---

55 Statistique Canada, *Un profil de l'incapacité au Canada en 2001*, 2001.

56 Ruth Wright en collaboration avec le ministère des Affaires civiques, gouvernement de l'Ontario, *Tapping the Talents of People with Disabilities*, le Conference Board du Canada, 2001, p. 5.

57 Conseil canadien du développement social, *Fiche d'information du CCDS personnes handicapées, 2002, n° 8*, au http://www.ccsd.ca/drip/francais/.

chez les électriciens industriels, les soudeurs, les mécaniciens industriels, et les ébénistes[58].

Comme dans le cas des autres groupes désavantagés, les femmes handicapées sont doublement pénalisées.

En 1998, le salaire horaire médian des hommes handicapés se chiffrait à 95 p. 100 de celui de leurs homologues masculins non handicapés, soit 16,19 $ et 17,01 $ respectivement. Celui des femmes handicapées et non handicapées était de 12,00 $ et 13,95 $, respectivement. À l'instar des femmes de minorités visibles et autochtones, les femmes handicapées font face à deux obstacles, leur salaire ne représentant que 86 p. 100 du salaire de leurs homologues féminines non handicapées et que 70,5 p. 100 du salaire des hommes non handicapés[59].

La fonction publique fédérale

Dans la fonction publique fédérale, les personnes handicapées représentent 5,3 p. 100 de l'effectif total[60]. Elles sont fortement concentrées, dans une proportion de 71,6 p. 100, dans deux catégories professionnelles—Administration et service extérieur (42,3 %) et Soutien administratif (29,3 %). Les personnes handicapées sont aussi ségréguées dans quelques groupes professionnels à l'intérieur de ces catégories. Par exemple, 58,6 p. 100 dans la catégorie Administration et service extérieur se trouvent dans deux des 14 groupes professionnels—Services administratifs (26,5 %) et Administration de programme (32,1 %). Plus de 90 p. 100 des personnes handicapées dans la catégorie Soutien administratif se trouvent dans un des cinq groupes professionnels—Commis et réglementation (92,9 %). Comme dans le cas des membres des autres groupes désignés, les personnes handicapées sont fortement sous-représentées dans la catégorie des cadres de direction (1,7 %), ce qui est très inférieur à la proportion de 4,5 p. 100 de tous les hommes et de 2,5 p. 100 de tous les employés.

---

58 Conseil canadien du développement social, *Élargir la politique fédérale de parité salariale au-delà des sexes*, document de recherché (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2003, p. 32.

59 Ibid., 27, 37.

60 Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *supra*, note 13, tableau 3.

Tableau 1.16 Répartition de l'effectif de la fonction publique selon le sexe, les personnes handicapées et lescatégories professionnelles, 31 mars 2002

Catégorie professionnelle	Total (%)	Hommes (%)	Femmes (%)	Personnes handicapées
Direction	3 901 (2,5)	2 653 (3,5)	1 248 (1,5)	159 (1,9)
Scientifique et professionnelle	21 156 (13,4)	12 933 (17,3)	8 223 (9,9)	718 (8,6)
Administration et service extérieur	63 298 (40,2)	26 238 (35,1)	37 060 (44,8)	3 527 (42,3)
Technique	17 097 (10,9)	11 971 (35,1)	5 126 (6,2)	634 (7,6)
Soutien administratif	33 602 (21,3)	5 649 (7,5)	27 953 (33,8)	2 439 (29,3)
Exploitation	18 456 (11,7)	15 403 (20,6)	3 053 (3,7)	854 (10,3)
Total	**157 510 (100,0)**	**74 847 (100,0)**	**82 663 (100,0)**	**8 331 (100,0)**

Source: Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. *Rapport annuel au Parlement : L'équité en emploi dans la fonction publique fédérale 2001-2002*, tableau 3, 2003.

Dans la fonction publique fédérale, 60,5 p. 100 des personnes handicapées gagnent moins de 50 000 $, comparativement à 54,8 p. 100 pour tous les employés. Cependant, elles sont relativement mieux représentées que les femmes (2,6 %) et que les Autochtones (2,1 %) dans les tranches salariales de 80 000 $ et plus—4,0 p. 100 comparativement à 4,9 p. 100 de tous les employés.

Secteur privé fédéral

Dans les organisations sous juridiction fédérale et comptant 100 employés et plus, les personnes handicapées sont surreprésentées parmi les autres travailleurs manuels, les contremaîtres et les travailleurs qualifiés. À l'opposé, elles sont sous-représentées dans les catégories : cadres; professionnels; et semi-professionnels et technique[61].

[61] Développement des ressources humaines du Canada, *supra*, note 15.

L'ensemble de ces données ne permet pas de faire ressortir de façon claire la répartition professionnelle des personnes handicapées. Par contre, un trait ressort clairement, soit l'inégalité salariale qui les affecte.

Enfin, dans les organisations sous juridiction fédérale, on note que l'écart salarial moyen était de 5,3 p. 100 entre les travailleurs handicapés et les autres travailleurs, ce qui recoupe les données d'ensemble du marché du travail. Par contre, chez les travailleuses handicapées l'écart se chiffrait à 3,3 p. 100 par rapport aux autres travailleuses, ce qui est sensiblement inférieur à la moyenne canadienne (14 % par rapport au salaire horaire médian) pour les femmes handicapées et non handicapées, comme précité. Compte tenu du fait que l'on ne dispose pas d'analyses plus approfondies, il est difficile d'interpréter ces résultats.

Recherches empiriques

Peu de recherches empiriques sur l'écart salarial qui affectent les personnes handicapées.

À l'heure actuelle, il est difficile d'expliquer les écarts salariaux qui affectent les travailleurs handicapés, car, à notre connaissance, aucune recherche approfondie n'a été effectuée au Canada sur cette problématique. Nous reconnaissons que la situation de ces travailleurs présente deux points communs avec celle des trois autres groupes désignés : la ségrégation professionnelle et les faibles revenus. Il est, cependant, difficile d'aller plus loin et d'interpréter ces données dans une perspective d'équité salariale.

Conclusion

Ce chapitre a brossé un tableau de la situation des femmes, des Autochtones, des personnes handicapées et des minorités visibles dans le contexte du marché du travail canadien, y compris la fonction publique fédérale et le secteur privé sous réglementation fédérale. Selon nos recherches, bien qu'elles soient partielles, les femmes et les membres des trois autres groupes désignés partagent nettement les mêmes caractéristiques et désavantages rattachés au marché du travail. Nous constatons également que les femmes demeurent concentrées dans quelques professions et souffrent d'une inégalité salariale persistante malgré une nette amélioration des caractéristiques vis-à-vis de leur capital humain et du marché du travail. De plus, nos données confirment que même lorsqu'elles occupent des emplois non-conventionnels, elles gagnent moins que leurs homologues masculins.

Les trois autres groupes défavorisés partagent des expériences comparables à celles des femmes en ce qui concerne le marché du travail. Toutefois, les femmes sont victimes de double

discrimination lorsqu'elles sont membres de minorités visibles, Autochtones ou handicapées. Les hommes appartenant aux groupes désignés font également face à la discrimination sur le marché du travail, et les données recueillies démontrent qu'ils gagnent en moyenne des salaires inférieurs à ceux des autres travailleurs.

Dans l'ensemble, nous avons pu observer que dans les secteurs public et privé sous juridiction fédérale, les tendances en matière de ségrégation professionnelle et de salaires relatifs sont semblables à celles qui prévalent dans le reste du marché du travail. Les chapitres qui suivent, ainsi que les recommandations que nous présentons, s'inscrivent dans ce constat d'une inégalité salariale importante et durable sur le marché du travail.

Chapitre 2 – La réponse législative canadienne

L'équité salariale : un concept évolutif

Différentes dispositions législatives dans différentes juridictions.

Dans le présent chapitre, nous décrivons, dans les différentes sphères de compétence canadiennes, l'histoire de la législation visant à éliminer la discrimination salariale. Ainsi, nous verrons que les gouvernements canadiens ont adopté une série de dispositions législatives et mis en place différentes voies de recours pour régler cette question.

Ces initiatives ont vu le jour grâce aux efforts déployés par la communauté internationale, par le biais des Nations Unies et des organismes onusiens, pour s'attaquer à la discrimination salariale, dans le cadre d'un programme plus général visant à prévenir toutes sortes de discriminations fondées sur un large éventail de motifs, dont le sexe et la race. Même si les gouvernements canadiens n'ont pas uniformément respecté les engagements pris par le Canada au sein de forums internationaux, nous avons assisté, depuis 1950, à une série d'expériences législatives accompagnées de mécanismes prévus par la loi visant à éliminer la discrimination dans les politiques salariales.

La législation canadienne s'attaque presque exclusivement à la discrimination salariale fondée sur le sexe.

Un certain nombre de documents internationaux dont le Canada est signataire sont formulés en termes généraux et ne prêtent pas particulièrement attention à la question de la discrimination salariale fondée sur le sexe. Dans la pratique, la législation canadienne en matière d'équité salariale traite, à quelques exceptions près, de la question de la discrimination salariale envers les femmes. Comme nous l'avons vu dans le chapitre 1, la discrimination fondée sur le sexe présente des caractéristiques bien distinctes. Il a été possible d'isoler ce phénomène et d'identifier sa relation avec la ségrégation professionnelle ainsi qu'avec l'invisibilité de certains aspects du travail féminin.

Les membres de groupes désavantagés font également face à la discrimination salariale.

Quoique la discrimination salariale à l'égard des autres groupes désavantagés n'ait pas été examinée en détail ou d'une manière concrète, comme c'est le cas pour la discrimination fondée sur le sexe, il ne faut pas oublier pour autant que le Canada a pris des engagements internationaux pour éliminer la discrimination fondée sur une vaste gamme de motifs. Au Canada, les membres des minorités visibles, les Autochtones, les personnes handicapées et les femmes ont été identifiés comme étant des groupes qui, à travers l'histoire, ont été désavantagés au travail. Les éléments

présentés dans le premier chapitre du présent rapport indiquent que, quelles que soient les origines de ce problème, il existe un écart salarial qui nuit aux minorités visibles, aux Autochtones et aux personnes handicapées. S'il veut remplir les conditions des conventions internationales qu'il a ratifiées, le Canada devra s'assurer que les lois en matière d'équité salariale prévoient les outils nécessaires pour lutter contre la discrimination salariale fondée sur des motifs autres que le sexe.

L'hypothèse selon laquelle les hommes représentent le principal soutien de famille.

Dans la première moitié du XX^{e} siècle, le débat sur l'équité salariale a tourné autour de l'existence de taux de rémunération différents, selon qu'il s'agisse d'hommes ou de femmes faisant le même travail. Bien que les origines de ce genre de discrimination salariale ne fassent pas l'unanimité, on les a attribuées à l'idée du salaire familial—hypothèse selon laquelle les hommes représentent le principal soutien de famille[1]. En Amérique du Nord, les premières préoccupations exprimées à l'égard des politiques en matière de rémunération basées sur des « taux pour les hommes » et des « taux pour les femmes » s'expliquaient par la peur de voir les salaires des hommes diminuer à la suite des deux guerres mondiales, dans la mesure où les femmes avaient pris le relais et exerçaient bon nombre des emplois habituellement destinés aux hommes.

1948 : la *Déclaration universelle des droits de l'homme* des Nations Unies.

Quoi qu'il en soit, la discussion avait tellement évolué avant la création des Nations Unies que la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, en 1948[2], contenait la disposition suivante :

> **Article 23**
>
> (2) Tous ont droit, sans aucune discrimination, à un salaire égal pour un travail égal.

1950 : La législation sur l'équité salariale a été adoptée par la plupart des gouvernements canadiens.

L'engagement pris par le Canada envers cette proposition a mené, dans les années 1950, à la promulgation d'une loi sur l'égalité salariale par la plupart des gouvernements canadiens, y compris le gouvernement fédéral[3]. Il s'agissait, dans la plupart des cas, de dispositions dans la législation en matière de normes d'emploi qui étaient exécutoires par le biais du système d'inspection s'y rattachant.

---

[1] Voir Alice Kessler-Harris, *A Woman's Wage: Historical Meanings and Social Consequences*, 1990, Lexington, Ky, University Press of Kentucky.

[2] Nations Unies, Rés. AG 217 (III), doc. off. AG NU, 3^{e} sess., Supp. n^{o} 13, Doc. NU A/810 (1948) 71, Article 23, par. 2.

[3] Canada, *Loi visant à promouvoir l'égalité de salaire pour les femmes*, (1956), 4-5 Elizabeth II, chapitre 38.

À titre d'exemple, on peut citer une ancienne loi de Colombie-Britannique, le *Equal Pay Act*[4] :

> 3(1) [traduction] Il est interdit à tout employeur et à quiconque agit en son nom de pratiquer une discrimination entre ses employés en fonction de leur sexe entre ses employés en fonction de leur sexe, en versant à une femme un taux de salaire inférieur à celui versé à un homme qu'il emploie pour faire le même travail dans le même établissement.

Dès le départ, on remarque une variation concernant l'étendue des comparaisons que l'on peut faire entre ces dispositions sur le principe stipulant « à travail égal, salaire égal ». En Saskatchewan, le *Equal Pay Act*[5], par exemple, renvoyait à un « travail de nature comparable ».

Les dernières versions de ce genre de loi renvoient souvent à un travail qui est « semblable » ou « essentiellement le même ». L'actuelle version de la disposition du *Saskatchewan Labour Standards Act*[6] est la suivante :

> 17 (1) [traduction] Il est interdit à tout employeur et à quiconque agit en son nom de pratiquer une discrimination entre ses employés en fonction de leur sexe en versant à une femme un taux salarial inférieur à celui versé à un homme ou vice versa, lorsque ces employés effectuent un travail similaire, dans le même établissement et dans des conditions de travail semblables, et lorsque le rendement de ce travail nécessite des habiletés, des efforts et une responsabilité semblables, sauf lorsque ce taux est établi en fonction d'un système d'ancienneté ou du mérite.

La disposition qui suit provient de la *Loi de 2000 sur les normes d'emploi* de l'Ontario[7]:

> 42. (1) Aucun employeur ne doit accorder à un employé d'un sexe donné un taux de salaire inférieur à celui qu'il accorde à un employé de l'autre sexe dans les circonstances suivantes :

---

4 Colombie-Britannique, *Equal Pay Act*, R.S.B.C. 1960, chap. 131, art. 3(1).

5 Saskatchewan, *Equal Pay Act*, R.S.S. 1953, chap. 294, art. 3(1).

6 Saskatchewan, *Labour Standards Act*, R.S.S. 1978, chap. L-1.

7 Ontario, *Loi de 2002 sur les normes d'emploi*, L.O. 2000, chap. 41, art. 42(1). Cette disposition existe depuis 1970.

(a) ils exécutent un travail essentiellement semblable dans un même établissement;

(b) leur travail exige un effort et des compétences essentiellement semblables et comprend des responsabilités essentiellement semblables;

(c) leur travail est exécuté dans des conditions comparables.

La législation basée sur le principe « à travail égal, salaire égal » n'a pas réussi à éliminer la discrimination salariale.

Quoique l'adoption de la législation basée sur le principe « à travail égal, salaire égal » représente un progrès important pour les femmes, nombreux étaient ceux qui pensaient qu'elle n'apportait pas de solution complète au problème de la discrimination salariale à l'égard des femmes. Même si ces dispositions concernant le concept « à travail égal, salaire égal » interdisaient les différences de salaires entre les hommes et les femmes lorsqu'ils effectuaient le même travail ou un travail semblable, leurs critiques ont fait valoir qu'elles ne permettaient pas d'empêcher efficacement un employeur d'attribuer une valeur différente à des emplois comparables en termes d'habiletés, d'efforts ou de responsabilités requis ou en termes de conditions dans lesquelles le travail est effectué et qu'elles ne forçaient pas à examiner en détail les aspects moins visibles du travail souvent effectué par des femmes. Ainsi, selon ces mêmes critiques, elles n'arrivaient pas à régler la forme systémique de discrimination qu'était la ségrégation professionnelle, basée sur certaines hypothèses concernant la nature du travail des femmes.

Cette critique des formes existantes de loi en matière d'équité salariale a donné naissance à une nouvelle vague de dispositions visant à régler le problème de la discrimination salariale de manière plus approfondie et compréhensive.

Les obligations internationales du Canada

Convention C100 de l'Organisation internationale du travail

La Canada est partie à de multiples conventions et pactes internationaux juridiquement contraignants.

À titre de participant à la communauté internationale par l'entremise des Nations Unies et de l'Organisation internationale du travail, le Canada est partie à un certain nombre d'accords et de conventions internationaux obligatoires se rapportant aux droits de la personne, aux droits politiques et aux droits civils ainsi qu'aux droits économiques, sociaux et culturels. Ces instruments internationaux en matière de droits de la personne engagent expressément le Canada à éliminer la discrimination d'emploi fondée sur le sexe et, surtout, à éliminer la discrimination salariale fondée sur le sexe.

> [...] Historiquement, [...] le Canada a réagi en promulguant des lois sur l'équité salariale afin de respecter ses obligations exécutoires en vertu de la législation internationale.
>
> Mary Cornish, Elizabeth Shilton et Fay Faraday, *Obligations internationales et nationales du Canada en matière de droits de la personne visant à assurer l'équité salariale : Obligations visant l'élaboration d'une loi fédérale efficace, exécutable et proactive en matière d'équité salariale*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002, p. 6.

La Convention C100 : la Convention concernant l'égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale.

L'Organisation internationale du travail (OIT), organisme tripartite des Nations Unies qui cherche à promouvoir la justice sociale et les droits en milieu de travail, a adopté la *Convention C100 (Convention concernant l'égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale)*[8] en 1951.

> Le paragraphe 2(1) de la Convention stipule que :
>
> 1. Chaque Membre devra, par des moyens adaptés aux méthodes en vigueur pour la fixation des taux de rémunération, encourager et, dans la mesure où ceci est compatible avec lesdites méthodes, assurer l'application à tous les travailleurs du principe de l'égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale.

En 1972, le Canada ratifie la *Convention C100*.

La Convention a été ratifiée par le Canada en 1972, dans le cadre d'une réponse du gouvernement canadien au rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada. En ratifiant la Convention, le gouvernement canadien s'est non seulement engagé à déployer des efforts pour veiller à

[8] Organisation internationale du travail (OIT), Conférence générale, 34e session (1951), *Convention C100 (Convention concernant l'égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale)*. Pour un exposé complet sur les obligations internationales du Canada dans ce domaine, voir le document de Mary Cornish, Elizabeth Shilton et Fay Faraday, *Les obligations du Canada en matière de droits de la personne au pays et à l'échelle internationale pour garantir l'équité salariale : obligation d'élaborer une loi fédérale applicable, exécutoire et proactive sur l'équité salariale*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, octobre 2002.

ce que la loi défendant ce principe soit mise en place aux plans fédéral et provinciaux, mais il a également contracté une obligation que l'article 3 énonce comme suit :

> Lorsque de telles mesures seront de nature à faciliter l'application de la présente convention, des mesures seront prises pour encourager l'évaluation objective des emplois sur la base des travaux qu'ils comportent.

Ainsi, la Convention semble prévoir l'utilisation d'un genre d'évaluation des emplois ou de système d'évaluation pour en arriver à un examen objectif de la nature du travail qu'impliquent divers postes. Elle stipule également que cette analyse systématique des emplois sera activement encouragée.

Selon certains, dans le contexte de la discussion ayant mené à l'adoption de la Convention par l'OIT, le concept derrière l'expression « valeur égale » ne visait pas à être différent du concept « à travail égal, salaire égal » inclus dans la *Déclaration universelle des droits de l'homme*[9]. Quel qu'ait été le ton du débat lors de la rédaction de la *Convention C100*, lorsque cette dernière est devenue monnaie courante dans le débat public et certainement lorsqu'elle a été ratifiée par le Canada, en 1972, l'expression « un salaire égal pour un travail de valeur égale » était employée pour représenter un concept plus large que celui de « à travail égal, salaire égal ». Il est clair que, selon la position actuelle de l'OIT, les mesures fondées exclusivement sur le concept « à travail égal, salaire égal » ne satisfont pas aux exigences de la Convention[10].

> Les mesures se rapportant exclusivement au concept « à travail égal, salaire égal » ne répondent pas aux exigences prescrites par la *Convention C100*.
>
> Commission d'experts de l'OIT pour l'application des conventions et recommandations, « Observations individuelles concernant la Convention n° 100, 1951, Mexique », doc. publié en 2002.

---

[9] Thomas Flanagan, « Equal Pay for Work of Equal Value: An Historical Note », *Revue d'études canadiennes*, Vol. 22, 1987, p. 5.

[10] Commission d'experts de l'OIT pour l'application des conventions et recommandations, « Observations individuelles concernant la Convention n° 100, 1951, Mexique », doc. publié en 2002.

> La discrimination qui s'exerce dans le monde du travail ne disparaîtra pas d'elle-même et il ne faut pas non plus compter sur le marché, laissé à lui-même, pour y mettre un terme.
>
> Conférence internationale du Travail, 91e session, 2003, *L'heure de l'égalité au travail. Rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail.*

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

En 1976, le Canada ratifie le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*.

En 1966, les Nations Unies ont adopté le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*[11] que le Canada a ratifié en 1976. L'article 7 de ce Pacte combine les expressions « à travail égal, salaire égal » et « un salaire égal pour un travail de valeur égale » :

> **Article 7**
>
> Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit qu'a toute personne de jouir de conditions de travail justes et favorables, qui assurent notamment :
>
> a) La rémunération qui procure, au minimum, à tous les travailleurs :
>
> i) Un salaire équitable et une rémunération égale pour un travail de valeur égale sans distinction aucune; en particulier, les femmes doivent avoir la garantie que les conditions de travail qui leur sont accordées ne sont pas inférieures à celles dont bénéficient les hommes et recevoir la même rémunération qu'eux pour un même travail;

Il faut noter que, même si l'article 7 fait précisément allusion à la discrimination salariale envers les femmes, la disposition plus générale de l'article 2 du Pacte engage les signataires à :

> garantir que les droits qui y sont énoncés seront exercés sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

---

[11] Nations Unies, *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 16 décembre 1966, Recueil des traités des Nations Unies, 993, 3.

Les États signataires doivent prendre des mesures correctrices, actives et progressives.

Le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* oblige également les États qui y souscrivent à prendre des mesures actives et progressives pour assurer la réalisation de ces droits. Le Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels, dans son troisième examen sur le respect du Pacte par le Canada (publié en 1999[12]), a exprimé certaines préoccupations concernant :

> La protection juridique inadéquate, au Canada, des droits des femmes garantis en vertu du Pacte, notamment l'absence de lois exigeant que les employeurs versent un salaire égal pour un travail de valeur égale dans certaines provinces et territoires, l'accès restreint à l'aide juridique civile, la protection inadéquate prévue par les lois en matière de droits de la personne contre la discrimination fondée sur le sexe et l'application inadéquate de ces lois.

Pacte international relatif aux droits civils et politiques

En 1976, le Canada ratifie le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*.

En 1966, les Nations Unies ont également adopté le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*[13] qui a été ratifié par le Canada en 1976, qui contient un certain nombre de protections générales pour les droits de la personne. L'article 26, par exemple, prévoit que :

> **Article 26**
>
> Toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi. À cet égard, la loi doit interdire toute discrimination et garantir à toutes les personnes une protection égale et efficace contre toute discrimination, notamment [...] de sexe [...].

Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes

En 1981, le Canada ratifie la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes* (CEDAW).

Les engagements internationaux décrits jusqu'ici concernaient la discrimination salariale envers les femmes dans le contexte des efforts généraux visant à lutter contre la discrimination et les conditions de travail injustes pour de nombreux groupes ou, dans le cas de la *Convention C100* de l'OIT, abordaient l'inégalité

---

12 Nations Unies, *Rapport aux dix-huitième et dix-neuvième sessions*, Doc. off. du CES NU, 1999, Supp. n° 2, Doc. NU E/1999/22, par. 426.

13 Nations Unies, *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 16 décembre 1966, Recueil des traités des Nations Unies, 999, 171, ratifié par le Canada en 1976.

salariale comme s'il s'agissait d'un problème discret. La *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes* (CEDAW)[14] adoptée par les Nations Unies en 1979 et ratifiée par le Canada en 1981, constituait un effort en vue d'examiner les obstacles à l'égalité pour les femmes de façon cohérente et systématique. Basée sur l'hypothèse voulant que

> le développement complet d'un pays, le bien-être du monde et la cause de la paix demandent la participation maximale des femmes, à l'égalité avec les hommes, dans tous les domaines [,]

la CEDAW énonçait un ensemble de principes et de mesures visant à éliminer la discrimination contre les femmes « sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations ». Le document exhorte les signataires à prendre des mesures actives pour atteindre les objectifs énoncés dans la CEDAW. L'article 11 fait directement référence à la discrimination salariale :

> **Article 11**
>
> 1. Les États parties s'engagent à prendre toutes les mesures appropriées pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans le domaine de l'emploi, afin d'assurer, sur la base de l'égalité de l'homme et de la femme, les mêmes droits, et en particulier :
>
> [...]
>
> d) Le droit à l'égalité de rémunération, y compris de prestation, à l'égalité de traitement pour un travail d'égale valeur aussi bien qu'à l'égalité de traitement en ce qui concerne l'évaluation de la qualité du travail.

Déclaration et Programme d'action de Beijing

En 1995, le Canada ratifie la *Déclaration* et le *Programme d'action de Beijing*.

Les principes décrits brièvement dans la CEDAW ont été développés et poussés plus loin dans les documents découlant de la Quatrième conférence mondiale de l'ONU sur les femmes, organisée en 1995. Ces documents, la *Déclaration et le Programme d'action de Beijing*[15], ont été adoptés par les Nations Unies et

---

[14] Nations Unies, *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes* (CEDAW), A.G. Rés. 34/180, doc. off. AG, 34e sess., Supp. nº 46, 193 (1979). En février 2002, le Canada a présenté son cinquième rapport aux Nations Unies sur ses progrès réalisés en vue de répondre aux exigences de la CEDAW, couvrant la période 1994-1998.

[15] Nations Unies, Quatrième Conférence mondiale sur les femmes, *Rapport de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes*, chap. I, Résolution 1, Annexe I (*Déclaration de Beijing*) et Annexe II (*Programme d'action de Beijing*), 1995, Beijing, publication des Nations Unies, numéro de vente: 96.IV.13, septembre 4-15, 1995.

signés par le Canada au cours de la même année. Les principes et les stratégies qu'ils contiennent, pour ce qui est de la situation d'emploi pour les femmes, étaient basés sur la prémisse voulant que l'équité en matière d'emploi ne soit pas un luxe, mais plutôt une condition préalable pour un développement économique durable à l'échelle mondiale.

Voici certaines des mesures que devaient prendre les gouvernements signataires pour améliorer la condition des femmes :

- Adopter et appliquer des lois consacrant le principe de la rémunération égale des femmes et des hommes pour un travail égal ou de valeur égale[16].
- Protéger les droits fondamentaux des travailleurs et en promouvoir le respect, notamment en ce qui concerne [...] l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes pour un travail de valeur égale et la non-discrimination dans l'emploi, en appliquant pleinement les conventions de l'Organisation internationale du Travail dans le cas des États parties à ces conventions [...][17].
- Redoubler d'efforts pour réduire les écarts de salaires entre hommes et femmes, prendre les mesures nécessaires pour faire appliquer le principe de la rémunération égale pour un travail équivalent de valeur égale, en renforçant la législation, et notamment en l'harmonisant avec les normes et codes internationaux du travail, et encourager la mise en place de systèmes d'évaluation du travail fondés sur des critères non sexistes[18].

Les employeurs, les syndicats ainsi que les institutions de la société civile doivent travailler ensemble.

En plus d'exhorter les gouvernements à passer à l'action pour atteindre les objectifs énoncés dans la Déclaration de Beijing et dans la *Plate-forme d'Action*, la Conférence a invité les employeurs, les syndicats et les institutions de la société civile à jouer un rôle pour atteindre ces objectifs, et leur a énuméré une liste de mesures détaillées que les organisations et les institutions pouvaient prendre pour favoriser l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes. Dans les documents, on cite les négociations collectives et les mécanismes d'arbitrage comme étant des outils importants pour surmonter les obstacles discriminatoires auxquels les femmes sont confrontées dans leur emploi.

---

16 *Programme d'action*, Objectif stratégique F.1, par. 165(a).

17 *Programme d'action*, Objectif stratégique F.2, par. 166(1).

18 *Plate-forme d'Action*, Objectif stratégique F.5, par. 178(k).

> « Nous sommes résolus à [...] Promouvoir l'indépendance économique des femmes, notamment par l'emploi, et éliminer le fardeau de plus en plus lourd que la pauvreté continue de faire peser sur les femmes, en s'attaquant aux causes structurelles de la pauvreté par des changements de structures économiques [...]. »
>
> *Déclaration de Beijing*, le 15 septembre 1995, article 26.

Évaluation « Beijing +5 »

Examen des progrès réalisés cinq ans plus tard.

Parmi les recommandations formulées à la Conférence de Beijing et adoptées par l'Assemblée générale, on peut citer la nécessité d'examiner les progrès réalisés en vue de mettre en œuvre les recommandations, cinq ans plus tard. Cette évaluation « Beijing +5 » a été effectuée en l'an 2000 et les conclusions en ont été adoptées par l'Assemblée générale lors d'une session spéciale tenue en novembre de la même année[19].

Cette résolution reconnaissait que :

> Nombre de femmes, à qualifications et expérience comparables, ont un salaire inférieur à celui des hommes, et ont des revenus moins élevés et des promotions moins rapides que les hommes dans le secteur structuré. L'objectif d'un salaire égal pour les femmes et les hommes effectuant un travail égal, ou un travail de valeur égale, n'a pas encore été pleinement réalisé[20].

Parmi les mesures proposées par les tenants de la résolution, dont le Canada, citons le fait de :

> Prendre des mesures propres à promouvoir le principe « salaire égal pour un travail égal ou travail de valeur égale » et à réduire les écarts de revenus entre hommes et femmes[21].

Déclaration de l'OIT de 1998

La *Déclaration* a examiné et reconfirmé des instruments existants.

En 1998, l'OIT a émis la *Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail* et son suivi qui, dans le document, est décrit comme étant « un engagement politique renouvelé et solennel de l'OIT et de ses États membres à respecter, à promouvoir et à réaliser » les droits des travailleurs et travailleuses. La *Déclaration* a examiné et reconfirmé un certain nombre d'instruments existants; bien que le Canada ne les ait

---

19 Nations Unies, *Nouvelles mesures et initiatives pour la mise en œuvre de la Déclaration et de la Plate-forme d'Action de Beijing*, Rés. AG S-23/3, Doc. off. GA NU, 23e Sess. Spéciale, doc. ONU A/RES/S-23-3 (2000).

20 *Ibid.*, par. 21.

21 *Ibid.*, par. 82(h).

pas tous ratifiés, on y faisait référence à la *Convention C100* ainsi qu'à la *Convention de 1948 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical*, lesquelles avaient été ratifiées. La Déclaration exhortait également les États membres de l'OIT à déployer des efforts pour protéger et promouvoir les droits fondamentaux des travailleurs et travailleuses enchâssés dans les conventions qui n'avaient pas été ratifiées.

En réexaminant ces questions au cours de la session de 2003 de la Conférence internationale du Travail, l'OIT a de nouveau souligné l'importance de l'élimination de la discrimination dans la rémunération de la façon suivante :

> L'élimination de la discrimination dans la rémunération est cruciale si l'on veut instaurer une véritable égalité entre hommes et femmes et promouvoir la justice sociale et un travail décent. On ne saurait attendre d'améliorations durables du statut des femmes et d'autres groupes victimes de discrimination aussi longtemps que le marché les rétribuera à un taux inférieur à celui du groupe dominant[22].

L'OIT mentionne tout particulièrement le principe « rémunération égale pour un travail de valeur égale » dans le contexte suivant :

> L'OIT n'a cessé de dénoncer les différences de rémunération pour un travail de valeur égale, différences qui sont un des principaux effets de la discrimination en matière d'emploi et de profession[23].

> À mesure que de nouveaux instruments ont été élaborés et ratifiés sur le plan international au cours du dernier siècle, ils ont continué de fournir une orientation autant sur la signification réelle de la rémunération non discriminatoire que sur les mesures concrètes qu'il fallait prendre pour y parvenir.
>
> Mary Cornish, Elizabeth Shilton et Fay Faraday, *Obligations nationales et internationales du Canada en matière des droits de la personne visant à assurer l'équité salariale : Obligations visant l'élaboration d'une loi fédérale efficace, exécutable et proactive en matière d'équité salariale*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, octobre 2002, p. 6.

---

22 Organisation internationale du travail (OIT), Conférence internationale du Travail, 91e session, *L'heure de l'égalité au travail : Rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail*, 2003, para. 150, p. 48.

23 *Ibid.*, p. 87.

L'équité salariale, la dignité et l'indépendance économique des femmes sont liées au bien-être des communautés et des nations.

Au plan international, les efforts faits pour éliminer la discrimination en matière de rémunération se caractérisent par des prises de position vigoureuses et constantes en faveur du principe de l'égalité comme droit fondamental et par l'attention accordée aux liens qui existent entre l'équité salariale, la dignité, l'indépendance économique des femmes et le bien-être des communautés et des nations. Les organes internationaux ont dû admettre que les progrès en matière de réalisation de l'égalité ont été lents. Cependant, cela n'a pas empêché la communauté internationale de réaffirmer, à de nombreuses reprises, que l'égalité demeure un objectif prioritaire.

Portée nationale des engagements internationaux

À la lumière de ce bref examen, il devient évident que le Canada a adhéré, à de nombreuses occasions, à des accords internationaux qui mettent en valeur le principe du « salaire égal pour un travail de valeur égale » et qui favorisent la mise en œuvre de mesures garantissant son application dans les milieux de travail, notamment une évaluation non sexiste des emplois.

Le Canada est perçu comme un pays qui devrait respecter ses engagements sans délai.

En ratifiant ces pactes internationaux, le Canada s'est engagé à confirmer les droits reconnus par la communauté internationale. Bien que l'on ne s'attende pas à ce que tous les pays signataires atteignent, au même moment, les objectifs énoncés dans ces documents, le Canada est perçu comme un pays qui devrait effectuer des progrès relativement rapides à ce chapitre. Dans leur document soumis au Groupe de travail sur l'équité salariale, Mary Cornish, Elizabeth Shilton et Fay Faraday précisent :

> Les pactes de l'ONU et les conventions de l'OIT visent à imposer des engagements et des normes *universels*. Le but est de faire en sorte que tous les pays puissent ratifier et mettre en œuvre ces instruments, peu importe l'étape de développement économique ou le type de système social et économique d'un pays en particulier. Les normes universelles servent à établir les objectifs pour les politiques nationales et à fournir un cadre global d'intervention nationale.
>
> L'idée de *souplesse* est nécessairement reliée à celle d'universalité. On établit des normes universelles en accordant une attention précise à la nécessité d'assurer la souplesse et ainsi tenir compte des différences dans les circonstances, les conditions et les pratiques nationales. Ce à quoi on s'attend de chaque pays est mesuré par rapport à son

> développement économique, social, politique et légal particulier. À cet égard, parce que le Canada est un pays stable ayant un haut niveau de vie, le Comité de l'ONU sur les droits économiques, sociaux et culturels s'attend à ce que le Canada ait « un très grand respect pour tous les droits des pactes ».
>
> La notion de souplesse ne vise pas à saper l'idée d'universalité parce que tous les instruments internationaux sont conçus de façon à promouvoir le *développement continu et progressif* à l'intérieur de tous les États membres dans le but de respecter les normes universelles. Quoique chaque pays cherche à atteindre l'objectif universel selon son propre rythme, le but ultime demeure le même pour tous[24].

Bien que ces documents internationaux examinent l'évaluation d'emploi et d'autres méthodes permettant d'atteindre l'objectif de traitement égal, les engagements qu'ils prévoient concernent principalement l'élimination de la discrimination salariale et la réalisation de l'équité, sans s'attarder sur le processus pour y parvenir. Le droit que prévoient les instruments internationaux est le droit d'être rémunéré équitablement plutôt que le droit d'avoir accès à une procédure précise.

Des obstacles constitutionnels empêchent le gouvernement fédéral de contraindre les provinces à respecter les engagements pris par le Canada.

Il faut, bien entendu, reconnaître que ces pactes internationaux ne peuvent pas être directement appliqués par les lois canadiennes, à moins d'avoir été inclus, par exemple, dans le préambule d'une législation canadienne. Pour ce qui est des lois provinciales, il existe des obstacles constitutionnels évidents qui font en sorte que les engagements pris par le gouvernement fédéral au nom du Canada ne contraignent aucunement les provinces à les honorer. Même à l'échelle fédérale, le gouvernement doit nécessairement adopter une loi venant donner corps à l'obligation contractée à l'échelle internationale pour qu'elle puisse entrer en vigueur. Bien que la Cour suprême du Canada ait formulé ce principe à plusieurs occasions[25], elle a clairement indiqué que les obligations internationales contractées par le Canada sont pertinentes pour l'adoption de lois par le Parlement et pour l'interprétation de ces lois par les tribunaux.

---

[24] Mary Cornish, Elizabeth Shilton et Fay Faraday, *supra*, note 8, p. 30.

[25] *Baker c. Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, 860-861; *R. c. Sharpe*, [2001] 1 R.C.S. 45, 140-141; *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Town)*, [2001] 2 R.C.S. 241, 266-267.

Le Plan fédéral pour l'égalité entre les sexes

Alors qu'il se préparait en vue de la Conférence de Beijing, le gouvernement du Canada a indiqué qu'il comprenait la nature de ses obligations internationales en formulant un plan de mise en œuvre des principes d'égalité des sexes énoncés dans les documents onusiens et autres textes internationaux. Dans À l'aube du XXIe siècle : *Plan fédéral pour l'égalité entre les sexes*[26], le gouvernement fédéral reconnaît que, malgré la loi en matière d'équité salariale, la discrimination salariale n'a pas été éliminée dans les milieux de travail régis par le fédéral, et il identifie un certain nombre de mesures pour corriger la situation :

1995 : Plan fédéral concernant l'égalité entre les sexes.

- trouver des façons d'encourager les syndicats à participer davantage à la mise en œuvre de l'équité salariale, aider les petits employeurs à mettre en œuvre l'équité salariale, améliorer le Programme fédéral de parité salariale et se pencher sur d'éventuelles modifications à apporter aux dispositions sur l'équité salariale en vigueur selon la *Loi canadienne sur les droits de la personne*;
- parrainer des projets d'éducation publique, de promotion et d'information afin d'aider à contrer le phénomène de « ressac » qui prend de l'ampleur à cause de conceptions erronées à l'égard des gains relatifs réalisés par les femmes dans le domaine de l'égalité au travail;
- encourager l'examen des profils des professions dominées par les femmes afin que les compétences utilisées dans un emploi soient mieux reconnues et rémunérées;
- promouvoir l'équité salariale en améliorant la reconnaissance de l'expérience acquise dans le travail non rémunéré, y compris la direction du foyer, en tant que compétences requises pouvant s'appliquer au milieu de travail.

L'Analyse comparative entre les sexes : guide d'élaboration de politiques.

Tout comme dans la *Plate-forme d'Action* découlant de la Conférence de Beijing et dans le *Plan d'action du Commonwealth sur les sexes et le développement*[27], l'un des aspects importants du *Plan fédéral pour l'égalité entre les sexes* est qu'il reconnaît l'importance de l'analyse comparative entre les sexes dans la formulation et l'évaluation des politiques gouvernementales qui influencent la vie des femmes. En effet, le gouvernement fédéral a donné suite au *Plan fédéral pour l'égalité entre les sexes* en

---

[26] Condition féminine Canada, *À l'aube du XXIe siècle : Plan fédéral pour l'égalité entre les sexes*, 1995, Ottawa.

[27] Site Web du Commonwealth au http://www.thecommonwealth.org/gender/htm/whatwedo/why/poa.htm.

rédigeant un document de travail intitulé *Analyse comparative entre les sexes : guide d'élaboration de politiques*[28], ayant pour but d'aider les décisionnaires aux niveaux fédéral et provinciaux à évaluer les effets des politiques gouvernementales sur les femmes et les hommes.

> [TRADUCTION] « Le Commonwealth s'emploie à bâtir un monde où les femmes et les hommes jouissent, tout au long de leur vie, des mêmes droits et des mêmes débouchés afin de pouvoir donner libre cours à leur créativité dans tous les domaines d'activité humaine et où les femmes sont respectées et valorisées à titre de partenaires égales et aptes en établissant des valeurs promouvant la justice sociale, l'équité, la démocratie et le respect des droits de la personne. Dans un tel cadre de valeurs, les femmes et les hommes pourront travailler en collaboration et en partenariat pour veiller à ce que toutes les nations aient un développement axé sur l'être humain. »
>
> *Plan d'action du Commonwealth sur les sexes et le développement*, 1995, (www.thecommonwealth.org/gender).

Dans le cinquième rapport soumis au début de 2002 au comité des Nations Unies et examinant la conformité du Canada à la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, le gouvernement reconnaît que l'analyse comparative entre les sexes « en est encore à ses premiers balbutiements[29] ». Toutefois, il énumère certaines initiatives visant à former les décisionnaires pour qu'ils entreprennent une analyse comparative selon le genre et créer des sources d'information pouvant être utilisées à cet effet[30].

Des lois plus précises et des outils plus perfectionnés sont nécessaires.

Les stratégies décrites dans le *Plan fédéral pour l'égalité entre les sexes*, dont l'analyse comparative selon le genre, ne remplacent pas les initiatives législatives précises visant à établir des exigences

---

28 Condition féminine Canada, *Analyse comparative entre les sexes: guide d'élaboration de politiques*, 1998, Ottawa.

29 Canada, *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes : Cinquième rapport du Canada (couvrant la période d'avril 1994 à mars 1998)*, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2002, Ottawa, par. 68.

30 *Ibid.*, par. 68. Il est notamment fait mention de documents intitulés *Indicateurs économiques de l'égalité entre les sexes*, *À la recherche de données sur les femmes : Les principales sources à Statistique Canada* et le *Guide des indicateurs tenant compte des écarts entre les hommes et les femmes*.

claires pour instaurer l'équité salariale. Elles constituent une reconnaissance du fait que les mesures en matière d'équité salariale font partie d'un contexte dans lequel les femmes sont victimes de discrimination à plusieurs égards et du fait qu'il est nécessaire de mettre au point des outils plus perfectionnés pour identifier et éradiquer les différentes formes de discrimination.

Le non-respect de ses engagements internationaux expose le Canada à des sanctions internationaux.

Le Canada s'est engagé, dans le cadre de différents forums internationaux, à prendre des mesures pour que les femmes jouissent d'un statut égal et, plus particulièrement, pour éliminer la discrimination salariale fondée sur le sexe. Bien que ces pactes et conventions ne se manifestent pas directement par des obligations juridiques au Canada, ils forment un ensemble de principes importants que le Canada a acceptés, au même titre que des normes qu'il se doit de respecter. Le non-respect de ces normes expose le Canada à des sanctions que peuvent lui imposer des organes représentant la communauté internationale comme les Nations Unies.

La législation canadienne

Législation sur les normes du travail

La législation sur le salaire égale à travail égal est apparue pour la première fois dans une loi sur les normes du travail.

Nous avons déjà fait allusion à l'inclusion de dispositions sur le concept « à travail égal, salaire égal » dans la législation sur les normes du travail dans les provinces et territoires. À l'échelle fédérale, ce genre de disposition est apparu pour la première fois dans une loi qui couvrait d'autres enjeux du milieu de travail. La disposition suivante a été incluse dans le *Code canadien du travail*, en 1970[31] :

> 38.1 (1) [TRADUCTION] Il est interdit à tout employeur d'établir ou de maintenir des différences salariales entre les hommes et les femmes employés dans un même établissement et qui effectuent, dans les mêmes conditions ou dans des conditions de travail semblables, les mêmes tâches ou des tâches semblables, dans le cadre d'emplois nécessitant des compétences, des efforts et une responsabilité identiques ou semblables.

Au départ, la discussion sur l'équité salariale a débuté dans le cadre d'efforts visant à améliorer les conditions de travail et le niveau de vie des travailleurs et travailleuses du monde entier. Au moins depuis les efforts fournis par les réformateurs du XIX^{e} siècle pour modifier les conditions de travail des femmes et des enfants, l'équité envers les travailleuses est devenue un des

[31] Canada, *Code canadien du travail*, R.C.S. 1970, chap. 17 (2^{e} Supp.), art. 38.1

thèmes utilisés par les militants voulant améliorer les normes d'emploi. Ainsi, il n'est pas surprenant que l'engagement envers le principe « à travail égal, salaire égal » se soit manifesté en premier dans le contexte de ce genre de législation.

Législation sur les droits de la personne

Dans les années 1960 et 1970, l'équité salariale est devenue une question relative aux droits de la personne.

Dans les années 1960 et 1970, l'analyse de la question d'équité salariale s'est inscrite progressivement dans la perspective d'un enchâssement, dans la législation, des principes relatifs aux droits de la personne. Cela rejoignait le cadre dans lequel les organismes internationaux décrivaient les principes d'égalité. Cela reflétait également une tendance, au Canada, à vouloir enchâsser dans des textes législatifs et constitutionnels les idées fondamentales d'égalité. À la fin des années 1950, par exemple, l'Ontario a adopté le *Fair Employment Practices Act*[32] qui interdisait la discrimination dans le domaine de l'emploi. Citant la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, cette loi contenait la disposition suivante :

> 3. [TRADUCTION] Il est interdit à un employeur ou à quiconque agit en son nom de refuser d'employer, de continuer d'employer une personne ou de faire de la discrimination contre une personne en ce qui concerne l'emploi ou toute condition d'emploi, en raison de sa race, de ses croyances, de sa couleur, de sa nationalité, de son ascendance ou de son lieu d'origine.

On peut remarquer que, bien que les termes de cette disposition soient généraux, ils ne font aucunement référence à la discrimination fondée sur le sexe.

En 1975, le Québec adopte la *Charte des droits et libertés de la personne*.

En 1975, le gouvernement du Québec a adopté une *Charte des droits et libertés de la personne*[33], laquelle contenait le principe général de l'équité salariale :

> Art. 19. Tout employeur doit, sans discrimination, accorder un traitement ou un salaire égal aux membres de son personnel qui accomplissent un travail équivalent au même endroit.

Plus récemment, le gouvernement du Québec a adopté une loi plus spécialisée portant sur la question de l'équité salariale—que nous examinerons plus en détails—et le processus prévu par cette

---

[32] Ontario, *Fair Employment Practices Act*, L.R.O. 1960, chap. 132. Cette loi a été abrogée et elle a été dans sa majeure partie incorporée au *Code des droits de la personne* de l'Ontario, L.O. 1961-62, chap. 93.

[33] Québec, *Charte des droits et libertés de la personne*, L.Q. 1975, chap. C-12.

loi, le cas échéant, remplace maintenant le mécanisme de traitement des plaintes prévu par l'article de la Charte portant sur l'équité salariale. Cependant, il est clair que, même au moment de l'adoption de la Charte, on avait l'intention de renforcer le principe du salaire égal pour un travail de valeur égale, non seulement pour les femmes, mais aussi pour tous les travailleurs.

Législation reposant sur les plaintes

En 1977, la *Loi canadienne sur les droits de la personne* est adoptée.

En 1977, le gouvernement fédéral a adopté la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, dont l'article 11—disposition sur l'équité salariale—fait l'objet de notre étude. L'application de cette disposition sera examinée plus en détail au chapitre 3. L'élément central de l'article 11 se retrouve dans l'affirmation suivante :

> 11. (1) Constitue un acte discriminatoire le fait pour l'employeur d'instaurer ou de pratiquer la disparité salariale entre les hommes et les femmes qui exécutent, dans le même établissement, des fonctions équivalentes.

Comme dans la Charte québécoise, le recours prévu par la *Loi canadienne sur les droits de la personne* pour ceux et celles qui désirent prouver que la Loi n'a pas été respectée est le dépôt d'une plainte. Ce faisant, le plaignant ou la plaignante peut se prévaloir de l'autorité de la Commission canadienne des droits de la personne et lui demander d'enquêter sur les plaintes et, le cas échéant, de les renvoyer à l'arbitrage devant le Tribunal canadien des droits de la personne.

Compétence législative territoriale.

Les Territoires du Nord-Ouest sont assujettis aux dispositions de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et cela continuera d'être le cas au Nunavut jusqu'à ce que le gouvernement du Nunavut décide d'adopter une nouvelle loi. Au Yukon, le secteur public est assujetti à une disposition de la *Human Rights Act*[34] qui stipule qu'il y a discrimination lorsqu'un employeur établit ou maintient une disparité salariale alors que les employés effectuent un travail de valeur égale « si cette disparité est basée sur des motifs de discrimination illicite ». [traduction] Ainsi, comme dans le cas de la Charte québécoise, la loi du Yukon étend l'interdiction de discrimination salariale à des motifs autres que le sexe.

Les dispositions générales des lois en matière de droits de la personne peuvent servir à appuyer des plaintes en matière d'équité salariale.

Au cours des années 1970 et 1980, la plupart des provinces ont adopté des lois en matière de droits de la personne contenant des dispositions générales contre la discrimination. Il faut noter que, même en l'absence de référence précise à l'équité salariale,

---

[34] Yukon, *Human Rights Act*, L.Y. 1987, chap. 3, art. 14.

ces dispositions pouvaient servir à appuyer une plainte concernant un acte de discrimination sous la forme de différences salariales abusives. Ainsi, dans les champs de compétence non régis par une législation sur l'équité salariale, on peut exercer un recours en invoquant les dispositions plus générales des lois sur les droits de la personne en vue de déposer une plainte censément fondée sur l'un des motifs illicites stipulés par la loi. C'est précisément sur cette base que les tribunaux ont, au moins à deux occasions, autorisé des commissions provinciales des droits de la personne à enquêter sur des plaintes au sujet de disparité salariale fondée sur le sexe[35].

Législation proactive

Les critiques de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* ont mené à l'adoption de lois provinciales proactives.

Le mécanisme fondé sur les plaintes mis en place en vertu de la législation telle que la *Loi canadienne sur les droits de la personne* a fait l'objet de nombreuses critiques dont bon nombre des raisons seront examinées dans le prochain chapitre. Dans plusieurs provinces, ces critiques ont mené à l'adoption d'une loi exigeant la prise de mesures positives de la part des employeurs et autres intervenants. Ce type de loi est souvent qualifié de « loi proactive » et stipule habituellement que les employeurs doivent être prêts à prouver qu'ils ont systématiquement pris les mesures nécessaires pour analyser le travail effectué par leurs employés et pour éliminer toute pratique de discrimination salariale qui en découlerait. Les caractéristiques des modèles législatifs proactifs feront l'objet d'une analyse détaillée dans le chapitre 5.

Manitoba

1986 : le Manitoba est la première province à adopter une loi proactive en matière d'équité salariale.

Le Manitoba est la première province à avoir adopté une loi proactive, au milieu des années 1980, intitulée la *Loi sur l'égalité des salaires*[36]. En vertu de cette Loi, laquelle s'applique uniquement au secteur public provincial, les employeurs doivent veiller à ce qu'il n'y ait aucune disparité salariale entre les femmes et les hommes effectuant un travail « de valeur égale ou comparable » [traduction]. Le processus pour éliminer la discrimination comprenait des négociations avec les syndicats représentant les employés du secteur public. On devait entamer un processus de comparaison « à l'échelle de la fonction publique ». Un autre processus devait s'appliquer à toutes les entités de la Couronne ou organismes publics externes, y compris

---

[35] *Canada Safeway* c. *Saskatchewan Human Rights Commission* (1999), 178 Sask. R. 296 (Sask.Q.B.); *Nishimara* c. *Ontario (Human Rights Commission)* (1989), 70 O.R. (2d) 347 (Div. Ct.).

[36] Manitoba, *Loi sur l'égalité des salaires*, L.M. 1985-86, chap. 21, C.P.L.M., chap. P13.

les organismes de soins de santé et les universités; la Loi ne couvrait pas les gouvernements municipaux ni les commissions et conseils indépendants.

Le Bureau de contrôle d'égalité des salaires du Manitoba.

Le Bureau de contrôle d'égalité des salaires a été créé pour fournir des conseils et de l'aide dans le cadre des règlements en matière d'équité salariale. Cet organisme a été démantelé en 1994, une fois que toutes les entités du secteur public visées par la Loi ont mis en œuvre leur programme d'équité salariale. Le ministère du travail du Manitoba continue, sur une base limitée, de fournir des renseignements et des conseils, mais il n'est pas responsable du suivi de l'application des règlements en matière de l'équité salariale.

Fixer un plafond aux versements des rajustements salariaux n'est pas constitutionnel.

L'un des aspects de la loi du Manitoba a été contesté parce qu'il constituait une transgression de l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Dans la cause *Manitoba Council of Health Care Unions v. Bethesda Hospital*[37], la Cour du Banc de la Reine du Manitoba a examiné la disposition de la loi qui fixe un plafond de 1 p. 100 de la masse salariale, chaque année, pendant quatre ans, aux règlements en matière d'équité salariale. Concrètement, cette disposition faisait en sorte que les versements des rajustements salariaux ne pouvaient dépasser 4 p. 100 de la masse salariale. La cour a jugé que cela pouvait perpétuer les pratiques discriminatoires dans les cas où le montant requis pour éliminer la discrimination excédait 4 p. 100 et que par conséquent il s'agissait d'une violation de la Charte.

Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse et Île-du-Prince-Édouard

La *Loi sur l'équité salariale* du Nouveau-Brunswick[38] et la *Pay Equity Act* de la Nouvelle-Écosse[39] toutes deux adoptées en 1989, ainsi que la Pay Equity Act de l'Île-du-Prince-Edouard[40], adoptée en 1988, ressemblent au concept de la Loi du Manitoba, laquelle exige que les employeurs du secteur public prennent les mesures nécessaires pour éliminer les disparités salariales. La Loi du Nouveau-Brunswick s'applique uniquement à la fonction publique; celle de la Nouvelle-Écosse, à tous les employeurs du secteur public, y compris les municipalités, les établissements de soins de santé et les universités, et celle de l'Île-du-Prince-Édouard, aux sociétés de la Couronne, aux universités et collèges,

---

37 *Manitoba Council of Health Care Unions c. Bethesda Hospital*. 88 D.L.R. (4e) 60, 1992 (Man. Q.B.). Cette décision n'a pas fait l'objet d'un appel.

38 Nouveau-Brunswick, *Loi sur l'équité salariale*. L.R.N.-B. 1973, chap. P-5.01.

39 Nouvelle-Écosse, *Pay Equity Act*, R.S.N.S. 1989, chap. 337.

40 Île-du-Prince-Édouard, *Pay Equity Act*, R.S.P.E.I. 1988, chap. P-2.

aux maisons de soins infirmiers et aux autres organismes énumérés dans les règlements. Jusqu'à présent, les règlements en question ne sont pas en vigueur.

Au Nouveau-Brunswick, la Loi stipule que l'employeur doit négocier avec les agents négociateurs représentant les employés de la fonction publique au sujet des processus d'évaluation des emplois et de la mise en œuvre de tout rajustement salarial. Le Bureau de contrôle de l'égalité des salaires représente l'employeur au cours de la phase de mise en œuvre, détermine le processus pour traiter avec des employés non représentés, tient à jour les données statistiques, fournit des rapports aux parties concernées, etc.

En Nouvelle-Écosse, les parties à une relation employeur-employé visée par la Loi doivent négocier de bonne foi pour garantir l'équité salariale. Une commission de l'équité salariale fournit des conseils et de l'aide à ce chapitre. La commission peut intervenir pour déterminer les questions faisant l'objet d'un litige ou pour demander aux parties de se conformer à la Loi, bien qu'aucune sanction ne soit prévue en cas de non-respect. La législation prévoit un rajustement salarial ponctuel et ne contient aucune disposition concernant le maintien, même si la commission continue de surveiller les ententes qui ont été mises en œuvre.

À l'Île-du-Prince-Édouard, la *Pay Equity Act* prévoit un bureau de l'équité salariale et la nomination d'un commissaire pour fournir de l'information et de l'aide dans le but de garantir l'équité salariale entre les parties visées par la loi. Au départ, ces organismes pouvaient également surveiller et traiter les plaintes déposées une fois que l'équité salariale était atteinte, mais cette autorité leur a été retirée en 1995[41] apparemment pour minimiser les effets du processus d'équité salariale sur les négociations collectives continues[42].

Ontario et Québec

Tous les employeurs des secteurs public et privé sont couverts.

C'est en Ontario et au Québec que l'on retrouve les lois proactives ayant le plus d'envergure. Ces provinces ont toutes deux adopté un régime législatif couvrant tous les employeurs des secteurs public et privé, à l'exception de certains petits employeurs.

---

41 Île-du-Prince-Édouard, *An Act to Amend the Pay Equity Act*, R.S.P.E.I. 1995, chap. 28, art. 3.

42 « Pay Equity Flash: Prince Edward Island » (1995) 4 *CCH Focus on Canadian Employment and Equality Rights* 49.

Ontario

Tous les employeurs sont tenus d'établir et de maintenir des pratiques assurant l'équité salariale.

Adoptée en 1989, la *Loi sur l'équité salariale*[43] était probablement la loi en matière d'équité salariale la plus ambitieuse de son époque. Le sens proactif de la Loi était clairement énoncé au paragraphe 1 de l'article 7, lequel allait outre le simple fait de dire que la discrimination salariale était répréhensible :

> 7.(1) L'employeur établit et maintient des pratiques de rétribution assurant l'équité salariale [définie en termes de comparaison entre les catégories d'emplois à prédominance masculine et celles à prédominance féminine] dans chacun de ses établissements.

Une obligation positive incombe à chaque employeur qui emploie plus de dix personnes.

Selon la Loi, une obligation positive incombe à chaque employeur qui emploie plus de dix personnes—il doit s'assurer que ses propres politiques de rémunération ne sont pas discriminatoires. La Loi fait référence à des exigences méthodologiques et procédurales claires pour la mise sur pied d'une structure salariale non discriminatoire. L'unité de comparaison—à savoir « l'établissement » mentionné au paragraphe 7(1)—englobe tous les employés d'un employeur, à l'intérieur d'une division géographique. La loi permet également de regrouper différents employeurs constituant un seul établissement par le biais d'une entente.

La *Loi sur l'équité salariale* stipule qu'un programme d'équité salariale doit être négocié avec tout syndicat représentant les employés; en l'absence de syndicat, l'employeur n'est pas obligé de discuter du programme d'équité salariale avec ses employés, mais ces derniers peuvent donner leur avis sur le programme affiché et le contester auprès de la Commission de l'équité salariale.

L'assemblée législative provinciale était clairement consciente du fait que les employeurs ne pourraient pas, sans aide, répondre aux exigences imposées par la loi[44]. Par conséquent, les obligations statutaires énoncées dans la *Loi sur l'équité salariale* s'accompagnent d'organismes spécialisés en équité salariale qui exécutent différentes fonctions. La Commission de l'équité salariale se compose du Bureau de l'équité salariale de l'Ontario et du Tribunal de l'équité salariale de l'Ontario.

Les fonctions du Bureau de l'équité salariale de l'Ontario.

Le premier de ces organes est le Bureau de l'équité salariale de l'Ontario (BES) qui exerce un certain nombre de fonctions. À ses débuts, on mettait surtout l'accent sur son rôle éducatif et

---

[43] Ontario, *Loi sur l'équité salariale*, L.R.O. 1990, chap. P-7.

[44] Voir le chapitre 17 pour une discussion en profondeur sur les organismes de surveillance.

consultatif. Plusieurs campagnes de sensibilisation et de promotion ont été organisées pour attirer l'attention de tous les travailleurs/travailleuses et employeurs sur la législation en matière d'équité salariale. Le BES fournissait également des documents et des modèles à utiliser dans le cadre du processus d'équité salariale et offrait des conseils objectifs sur les droits et les responsabilités prévus par la Loi.

Le BES joue également un rôle important consistant à venir en aide, par le biais de sa direction des services d'examen, aux employeurs et aux représentants des employés chargés d'évaluer les emplois et de formuler des programmes d'équité salariale. Les agents d'examen au BES ont pour mandat de fournir des renseignements, d'enquêter sur les plaintes, de faciliter le dialogue et d'émettre des ordonnances exécutoires.

Le BES a le pouvoir de surveiller et de vérifier les programmes d'équité salariale pour évaluer le degré de conformité à la loi. En raison de ses ressources limitées, la Commission n'a pas été en mesure de mettre sur pied un système de vérification complet ou approfondi, mais elle a examiné certains secteurs économiques précis.

Tribunal de l'équité salariale de l'Ontario

Les fonctions du Tribunal.

Le Tribunal de l'équité salariale sert d'organisme d'arbitrage lorsque les ordonnances exécutoires du BES font l'objet d'appels ou lorsque le BES lui soumet des dossiers à des fins d'application.

Avec ses décisions—quelque cinq cents, depuis sa création—le Tribunal de l'équité salariale a dressé un ensemble de principes interprétatifs qui ont contribué à orienter les efforts déployés pour appliquer la *Loi sur l'équité salariale*. Il n'y a eu que très peu de demandes de contrôle judiciaire et les cours se sont montrés considérablement respectueux envers les décisions du Tribunal. Bien que l 'on ne connaisse pas les raisons d'une telle déférence, on peut penser que c'est la nature tripartite du Tribunal ainsi que son mandat spécialisé qui font en sorte que les autres tribunaux accordent une grande déférence judiciaire aux tribunaux du travail.

Québec

En 1996, le Québec adopte la *Loi sur l'équité salariale*.

La *Loi sur l'équité salariale*[45] du Québec a été adoptée en 1996. Comme la loi ontarienne, elle imposait une obligation positive aux employeurs des secteurs public et privé. Toutefois, ici, les employeurs comptant moins de 10 employés n'étaient pas visés par la Loi. Cette dernière prévoit différentes exigences pour les

[45] Québec, *Loi sur l'équité salariale*, L.R.Q., chap. E-12.001.

entreprises employant plus de 100 personnes, celles employant entre 50 et 99 personnes et celles employant entre 10 et 49 personnes.

La Loi utilise le concept d'« entreprise » que l'on retrouve dans le *Code civil* et dans le *Code du travail* du Québec, où le terme renvoie à une configuration d'activités qui peuvent être décrites comme étant autonomes et fonctionnelles.

La Loi stipule qu'en général il y aura un seul programme d'équité salariale visant tous les employés d'une même entreprise.

La Loi prévoit toutefois trois exceptions au principe du programme unique :

- Dans le cas, où il existe plusieurs établissements, un employeur peut s'adresser à la Commission de l'équité salairale pour obtenir l'autorisation d'établir un programme distinct applicable à un ou plusieurs de ces établissements, si des disparités régionales le justifient (article 10 et article 31). La Commission de l'équité salariale a émis des directives définissant les disparités régionales.
- Sur demande d'un syndicat représenté dans l'entreprise, l'employeur est tenu d'établir un programme distinct pour tous les salariés que ce syndicat représente. (article 11, alinéa 1 et article 32, alinéa 1).
- Sur initiative conjointe de l'employeur et d'un syndicat, des programmes distincts peuvent être établis par établissement pour les salariés représentés par le syndicat. Il s'agit bien sûr d'un cas où les disparités régionales n'ont pas été invoquées (article 11, alinéa 2 et article 32, alinéa 2).

Ces deux dernières exceptions ne nécessitent pas l'autorisation de la Commission de l'équité salariale.

Les entreprises qui comptent entre 10 et 49 salariés ne sont pas tenues d'établir un programme d'équité salariale formel, mais elles doivent néanmoins évaluer leur système de rémunération et déterminer si des rajustements salariaux sont nécessaires.

La loi exige également que les employeurs prennent la responsabilité de s'assurer que leur programme d'équité salariale soit maintenu.

Commission de l'équité salariale du Québec

Commission de l'équité salariale du Québec.

Les objectifs de la *Loi sur l'équité salariale* sont administrés par la Commission de l'équité salariale, composée de trois membres. L'article 93 de la Loi confère un vaste éventail de pouvoirs et de responsabilités à la Commission, notamment « de faire enquête, selon un mode non contradictoire, à la suite d'une plainte ou

d'un différend », d'élaborer des outils visant à venir en aide aux employeurs et aux comités d'équité salariale dans l'établissement de programmes d'équité salariale ou des outils facilitant l'atteinte de l'équité salariale, d'aider à la formation des membres des comités d'équité salariale, de diffuser l'information sur la *Loi sur l'équité salariale* auprès du public, de fournir des rapports et des conseils au gouvernement sur le progrès de cette politique législative et d'effectuer des recherches et des études sur tous les sujets pertinents.

Bureau de conseil et de formation en équité salariale

Le Bureau venait en aide aux petites et moyennes entreprises.

En octobre 2001, compte tenu de l'échéance imminente du délai prévu par la *Loi sur l'équité salariale* pour réaliser l'exercice d'équité salariale, le ministère du Travail du gouvernement du Québec a mis sur pied une unité provisoire au sein du Ministère pour venir en aide aux petites et moyennes entreprises—soit celles qui comptent entre 10 et 99 employés—afin d'atteindre les objectifs en matière d'équité salariale.

Conscient du fait que les entreprises de cette taille manquent souvent des ressources nécessaires pour disposer d'un programme d'équité salariale spécialement conçu pour elles, ce bureau leur a fourni non seulement des renseignements généraux et des conseils sur la façon d'évaluer les emplois et de calculer les rajustements salariaux nécessaires, mais il a également créé des modèles et des exercices sur l'évaluation des emplois pour aider les petits employeurs à évaluer la valeur du travail qu'effectuent leurs employés et à corriger les écarts salariaux discriminatoires.

Le Bureau a fermé ses portes en 2003 et la Commission de l'équité salariale a pris la relève.

En outre, le Bureau a encouragé les petites entreprises à former des comités sectoriels afin qu'elles puissent élaborer une démarche uniforme à l'échelle d'une industrie donnée.

En 2003, ce Bureau a fermé ses portes et la Commission de l'équité salariale a pris la relève.

Démarches non législatives

La Saskatchewan, Terre-Neuve, la Colombie-Britannique et l'Alberta ont adopté des démarches non législatives limitées en matière d'équité salariale.

Saskatchewan

En 1999, le gouvernement élabore le *Equal Pay for Work of Equal Value and Pay Equity Policy Framework*.

La Saskatchewan Human Rights Commission (commission des droits de la personne) a recommandé l'adoption d'une loi proactive et exhaustive en matière d'équité salariale[46]. Le

[46] Saskatchewan Human Rights Commission, *Renewing the Vision: Human Rights in Saskatchewan*, 1996.

gouvernement de la Saskatchewan n'a pas suivi cette recommandation mais, en 1999, il a entrepris l'élaboration du *Equal Pay for Work of Equal Value and Pay Equity Policy Framework*, un cadre stratégique qui s'applique au secteur public, y compris les sociétés de la Couronne, les organismes, les conseils et commissions du Conseil du Trésor, le Saskatchewan Institute of Applied Science and Technology, les collèges régionaux et le secteur des soins de santé. Les critères énumérés dans ce cadre stratégique rappellent les normes que contenaient les lois de l'Ontario et du Québec.

Des comités conjoints ont été mis sur pied pour chaque employeur avec un délai de 24 mois pour négocier un programme d'équité salariale. Un comité d'examen des traitements a été créé pour examiner ces programmes et superviser leur mise en œuvre.

Terre-Neuve

En 1988, le gouvernement entame des négociations sur l'équité salariale avec les syndicats du secteur public.

À Terre-Neuve, le gouvernement a entamé, à partir de 1988, des négociations sur l'équité salariale avec les syndicats du secteur public, dans le cadre du processus de négociation collective. Cela a mené à des ententes avec des syndicats représentant certains groupes des travailleurs et travailleuses de la santé, des employés de Hydro Terre-Neuve, ainsi que des fonctionnaires et des employés de bibliothèques. La législation adoptée au début des années 1990[47] a annulé tout rajustement salarial rétroactif qui faisait partie de ces ententes et cette législation a survécu à une contestation fondée sur sa constitutionnalité[48].

Colombie-Britannique

En 1995, la Colombie-Britannique élabore le *Public Sector Employers' Council Pay Equity Policy Framework*.

La Colombie-Britannique a adopté en 1995 une démarche semblable à celle de la Saskatchewan, avec le *Public Sector Employers' Council Pay Equity Policy Framework*, prévoyant la conclusion d'ententes d'équité salariale dans différents domaines de travail du secteur public.

En vertu de la *Human Rights Code Amendment Act 2001*[49], le gouvernement de la Colombie-Britannique a proposé d'étendre le principe d'équité salariale au secteur privé. Cette loi, qui ressemblait quelque peu à l'article 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, devait être administrée par une commission

---

47 Terre-Neuve, *Public Sector Restraint Act*, S.N. 1991, chap. 3, art. 9; *Public Sector Restraint Act*, 1992, S.N.L. 1992, chap. P-41.1, art. 9.

48 *Newfoundland (Treasury Board)* v. *NAPE*, [1998], N.J. No. 96 (S.C.).

49 Colombie-Britannique, *Human Rights Amendment Code, 2001*, S.B.C. 2001, chap. 15.

des droits de la personne de la Colombie-Britannique par le biais d'un mécanisme reposant sur des plaintes. Le gouvernement actuel a abrogé cette loi et a mis sur pied un groupe de travail chargé d'examiner le dossier de l'équité salariale et de faire des recommandations en vue d'éventuels changements législatifs[50].

Les principales conclusions et recommandations de ce groupe de travail étaient les suivantes :

- Il restait encore beaucoup de chemin à parcourir avant d'atteindre l'objectif de salaire égal pour un travail égal et le gouvernement devait investir des ressources et des efforts supplémentaires pour atteindre cet objectif fondamental.
- L'équité salariale n'était pas encore une réalité pour les travailleuses de la Colombie-Britannique, mais il n'y avait pas suffisamment de preuves indiquant que les programmes législatifs proactifs pourraient, à eux seuls, les rapprocher de cet objectif.
- Les employeurs et autres intervenants de l'économie de la Colombie-Britannique devaient être sensibilisés et informés davantage sur l'importance et la légitimité de l'équité salariale.
- Le gouvernement de la Colombie-Britannique devrait concentrer ses efforts sur la réalisation d'études sectorielles exhaustives qui permettraient aux employeurs, aux syndicats et aux représentants d'employés, ainsi qu'au gouvernement, d'examiner les problèmes précis en matière d'équité salariale dans chaque secteur, en vue d'adopter des solutions sectorielles volontaires pour y remédier.
- Aucune mesure législative ne devrait être prise immédiatement, mais plutôt dans l'éventualité d'un échec des processus de sensibilisation du public, d'études et de discussions sectorielles intensives visant à réduire la discrimination salariale.

Le gouvernement de la Colombie-Britannique revoit actuellement le rapport sur l'équité salariale.

Les conclusions présentées dans le rapport du groupe de travail de la Colombie-Britannique ont entraîné une controverse et un débat public considérables. Les recommandations formulées dans le rapport ne demandaient pas au gouvernement de prendre des mesures législatives, mais suggéraient la réalisation d'études sectorielles pour étayer le processus volontaire d'équité salariale. Le gouvernement de la Colombie-Britannique a indiqué qu'il était en train de rédiger une réponse au rapport[51].

---

50 Nitya Iyer. (2002). *Working Through the Wage Gap: Report of the Task Force on Pay Equity.* B.C. *Ministry of Attorney General,* Colombie-Britannique.

51 Colombie-Britannique, Assemblée législative, Débats, 1er avril 2003, 5847.

Alberta

Aucune législation précise en matière d'équité salariale.

L'Alberta n'a pas encore adopté de loi en matière d'équité salariale ni élaboré d'approche cadre pour réaliser l'équité salariale au sein du secteur public. La *Human Rights, Citizenship and Multiculturalism Act*[52] contient une disposition stipulant que le « même taux salarial » doit être versé pour « le même travail ou un travail substantiellement semblable » [traduction], ce qui ressemble à ce que l'on retrouve dans les lois sur les normes du travail de nombreuses provinces. Cette disposition offre aux travailleurs et travailleuses deux possibilités de recours : une plainte déposée devant la Commission des droits de la personne ou des poursuites devant les tribunaux pour le recouvrement de leur salaire.

Cette Loi contient également une disposition générale interdisant la discrimination dans les conditions d'emploi fondée sur les motifs énumérés, mais personne ne semble s'en être servi pour fonder une plainte en matière d'équité salariale.

Conclusion

D'après le présent examen, on peut voir que le concept d'égalité salariale s'est manifesté dans deux catégories de législations au Canada—la législation sur les normes du travail et la législation sur les droits de la personne—ainsi que dans le cadre d'arrangements non législatifs.

Normes du travail

Le principe du salaire égal pour un travail égal.

En vue d'éliminer la pratique consistant à verser aux hommes et aux femmes un différent taux salarial pour le même travail—principe du salaire égal pour un travail égal, un travail semblable ou substantiellement semblable—ce concept a été incorporé dans la législation sur les normes de travail. Le fondement de cette loi est que, dans le cadre de la politique sociale, les travailleurs et travailleuses devraient être protégés des caprices du marché du travail et leur vulnérabilité dans les relations de travail, reconnue par l'adoption de normes minimales devant être honorées dans tous les contrats d'emploi. Ces lois établissent généralement de telles normes pour les salaires, les heures de travail, les congés payés, les heures supplémentaires et autres conditions essentielles pour les travailleurs et travailleuses. Les normes sont appliquées par le biais d'un système de réglementation qui comporte des inspections, des rapports et un processus d'arbitrages sommaires.

---

[52] Alberta, *Human Rights, Citizenship and Multiculturalism Act*, R.S.A. 1980, chap. H-11.7, art. 6.

L'inclusion du concept de salaire égal pour un travail égal parmi les normes minimales de travail prouve que, au cœur des discussions sur le monde du travail à l'échelle nationale et internationale, le salaire égal ainsi défini faisait et continue de faire partie d'efforts généraux déployés pour améliorer la condition des travailleurs et travailleuses dans leurs relations contractuelles avec leur employeur. Si, pour les travailleuses et travailleurs syndiqués, cette loi a été, dans une large mesure, supplantée par de nouvelles normes établies par leurs conventions collectives, il n'en demeure pas moins que pour des milliers de travailleurs et de travailleuses non syndiqués, les lois sur les normes de travail représentent la base de leurs contrats de travail.

Droits de la personne

Le principe du salaire égal pour un travail de valeur égale.

Le concept de salaire égal pour un travail de valeur égale a, pour sa part, vu le jour dans le contexte d'un débat sur l'enchâssement dans la législation et sur la mise en œuvre de la protection des droits de la personne. Les documents internationaux sur les droits de la personne et la législation canadienne en la matière sont basés sur la conviction que tous les êtres humains jouissent de certains droits fondamentaux et non négociables et que ces droits sont fondés sur des idées de dignité humaine et de respect mutuel. Puisque ce genre de législation repose sur des valeurs humaines fondamentales et irréductibles, elle s'est vu accorder, dès le début, un statut différent de celui des lois ordinaires. On considérait également qu'elle contenait des principes interprétatifs importants, reliés à une vaste gamme d'interactions sociales. Cela était le cas même avant que l'on ne confère un statut explicitement constitutionnel aux droits enchâssés dans la *Charte canadienne des droits et libertés*, ce qui a eu pour effet de rehausser le prestige des dispositions sur les droits de la personne, de manière générale. Le chapitre 6 du présent rapport approfondit la discussion sur le statut quasi-constitutionnel de la législation sur les droits de la personne.

Dans certains cas, le principe de salaire égal pour un travail de valeur égale apparaît dans des lois générales établissant un régime pour la protection d'un large éventail de droits de la personne. Dans d'autres cas, on a adopté des lois spéciales traitant exclusivement du principe d'équité salariale et énonçant des normes sur le processus pour y parvenir.

L'expérience canadienne est unique en son genre et variée

Ainsi, on peut voir que les différentes autorités canadiennes ont essayé, par bien des moyens, de traduire, dans la pratique législative, le principe de salaire égal pour un travail de valeur égale. Les options législatives qui ont été mises à l'essai incluent :

des lois sur les normes de travail et les droits de la personne; des modèles reposant sur les plaintes et des modèles proactifs; des lois limitées au secteur public ou à la fonction publique et des lois qui visent également les employeurs du secteur privé; des lois en vertu desquelles les dispositions relatives à l'équité salariale sont administrées par des organismes des droits de la personne ou du travail et des lois qui prévoient la création de tribunaux spécialisés s'occupant exclusivement de l'équité salariale.

L'étendue de l'expérience canadienne est unique en son genre et variée.

Trois commentaires s'imposent à la suite de ce compte-rendu législatif. Premièrement, le Canada est un cas unique en son genre, de par la diversité des dispositions adoptées en matière de salaire égal pour un travail de valeur égale et de par l'étendue de l'expérience acquise à travers divers modèles, dont les modèles exhaustifs de l'Ontario et du Québec, qui représentent autant d'expérimentations législatives.

Le vaste éventail de solutions permet de tirer d'importantes leçons.

Deuxièmement, l'examen de ce vaste éventail d'expériences législatives nous permet de tirer d'importantes leçons. Chacune de ces lois, de la plus ancienne à la plus récente, a ses critiques. Jusqu'à présent, aucune d'entre elles n'a favorisé l'élimination de la discrimination salariale. Toutefois, on peut tirer de précieuses leçons en examinant les effets de toutes ces lois sur les personnes qui en ont été affectées. Nous avons grandement bénéficié de l'occasion qui nous a été donnée de comparer ces démarches législatives, ainsi que des conseils de ceux et celles qui les ont évaluées et commentées.

Une tendance vers des régimes plus positifs et proactifs.

Troisièmement, bien que les principes associés au salaire égal pour un travail de valeur égale aient été exprimés dans les différentes lois adoptées au Canada, cette évolution ne s'est pas produite au hasard. La législation visant exclusivement à réaliser l'équité salariale pour un travail égal n'est plus considérée adéquate pour régler les aspects systémiques de la discrimination salariale. D'ailleurs, la législation plus récente est fondée sur le principe de salaire égal pour un travail de valeur égale. L'examen de la législation relative à l'équité salariale témoigne aussi d'une reconnaissance, au fil des ans, du fait que l'objectif d'équité salariale est plus atteignable si la législation contient des critères et des normes plus ciblés. Dans ce compte rendu législatif, on dénote également une tendance vers des régimes législatifs de plus en plus positifs et proactifs.

Chapitre 3 – Le modèle actuel d'équité salariale

Dans le présent chapitre, nous commencerons par une description du régime actuel d'équité salariale mis en place en vertu de l'article 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et de l'*Ordonnance de 1986 sur la parité salariale* qui l'étoffe. Nous donnerons ensuite un aperçu de la façon dont cette législation a aidé les intervenants à mieux comprendre les concepts d'équité salariale et à acquérir des compétences en matière d'analyse et de redressement de la discrimination salariale. Enfin, nous explorerons les lacunes de cette loi, qui ont conduit les intervenants et d'autres observateurs à conclure qu'il ne s'agit pas du modèle le plus efficace pour atteindre l'objectif d'équité salariale ou pour mettre fin à la discrimination systémique.

L'article 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*

Au cours des années qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale, le discours concernant la discrimination salariale à l'égard des femmes tournait autour du principe « travail égal, salaire égal ». Avec le temps, l'orientation a évolué de sorte que les aspirations formulées au nom des femmes ont été décrites de façon à mieux mettre en évidence les aspects systémiques de la discrimination salariale. Ce principe s'exprime aujourd'hui sous la forme : « Une rémunération égale pour un travail de valeur égale ».

1970 : La Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada recommande une rémunération égale pour des fonctions équivalentes.

C'est l'expression qui a été utilisée dans les recommandations formulées par la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada en 1970. La réponse du gouvernement du Canada, en 1977, a consisté à promulguer l'article 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. L'objectif fondamental de l'équité salariale est énoncé de la façon suivante au paragraphe 11(1)[1] :

> 11(1) Constitue un acte discriminatoire le fait pour l'employeur d'instaurer ou de pratiquer la disparité salariale entre les hommes et les femmes qui exécutent, dans le même établissement, des fonctions équivalentes.

[1] Canada, *Loi canadienne sur les droits de la personne*, S.R.C., 1985, ch. H-6. L'article 11 est reproduit dans son intégrité à l'Annexe C – *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R. 1985, ch. H-6.

C'est en fonction des qualifications, des efforts, des responsabilités et des conditions de travail qu'il convient d'évaluer l'équivalence des fonctions.

D'autres paragraphes de l'article 11 définissent les paramètres pour atteindre cet objectif lesquels renvoient aux critères de qualifications, d'efforts, de responsabilités et de conditions de travail, en fonction desquels il convient d'évaluer l'équivalence des fonctions[2]. Elles interdisent à l'employeur de s'appuyer sur la notion « d'établissement » pour justifier le maintien d'une disparité salariale[3].

Le paragraphe 11(4) fait allusion aux « facteurs raisonnables », qui sont considérés comme un motif légitime pour justifier un écart entre le salaire des hommes et des femmes qui, autrement, pourrait être considéré comme de la discrimination. Ces facteurs sont énumérés dans l'*Ordonnance de 1986 sur la parité salariale* qui est décrite ci-après. La portée de ces facteurs raisonnables est en outre définie au paragraphe 11(5) qui énonce :

> 11(5) Des considérations fondées sur le sexe ne sauraient motiver la disparité salariale.

Les employeurs ne peuvent envisager de réduire les salaires de façon à éliminer la discrimination.

Le paragraphe 11(6) précise clairement qu'on ne peut envisager de réduire les salaires de façon à éliminer la discrimination. Cette disposition signifie que les coûts engagés pour supprimer des formes de discrimination établies ne doivent pas être assumés par les employés, ce qui peut aider à réduire l'hostilité des employés de sexe masculin à l'égard du redressement des écarts salariaux. Cela signifie également que, lorsque des rajustements salariaux sont requis pour corriger une discrimination, ils seront fait à la charge de l'employeur. Au moment d'établir un régime législatif quelconque en matière d'équité salariale, il est nécessaire de considérer les implications de ces coûts sur le bien-être financier des employeurs et leur incidence éventuelle sur l'attitude de ces derniers à l'égard de la législation, bien que l'objectif fondamental de la législation, qui est l'élimination des pratiques salariales discriminatoires, doive toujours prédominer.

Enfin, le paragraphe 11(7) définit les éléments qui doivent être inclus dans le « salaire » lorsqu'on fait des comparaisons[4].

L'article 11 s'applique à tous les employeurs relevant de la compétence fédérale, peu importe le nombre d'employés.

On comprendra à la lecture de cette description que, si l'article 11 établit le principe de base d'un droit voulant que les hommes et les femmes touchent tous une rémunération égale pour un travail de valeur égale, il ne précise cependant pas les normes à

---

[2] *Ibid.*, art. 11, par. 2.

[3] *Ibid.*, art. 11, par. 3. La notion « d'établissement » est analysée en détail dans d'autres parties du présent rapport, en particulier au chapitre 7.

[4] On trouve une analyse plus approfondie de ce que représente la rémunération aux fins de l'équité salariale, au chapitre 11.

respecter ni la marche à suivre pour éliminer la discrimination. L'article 11 s'applique à tous les employeurs relevant de la compétence fédérale et ne fait pas état d'un nombre minimal d'employés.

Le paragraphe 27(2) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* habilite la Commission canadienne des droits de la personne (CCDP) à rendre une ordonnance :

> dans une catégorie de cas donnés, la Commission peut, sur demande ou de sa propre initiative, décider de préciser, par ordonnance, les limites et les modalités de l'application de la présente Loi[5].

La Commission a émis cette ordonnance en rapport avec l'article 11, laquelle a pris sa forme actuelle en 1986[6]. Selon le rapport spécial que la CCDP a présenté au Parlement en 2001[7], l'*Ordonnance de 1986 sur la parité salariale* a pour objet de prescrire :

> a) les modalités d'application de l'article 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et
>
> b) les facteurs reconnus comme raisonnables pour justifier la disparité salariale entre les hommes et les femmes pour des fonctions équivalentes, dans un même établissement

Le paragraphe 27(3) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* précise que les ordonnances de ce genre sont exécutoires non seulement pour la Commission, mais également pour tout comité du Tribunal canadien des droits de la personne désigné pour étudier une plainte. Les modalités d'application de l'article 11 prévues par l'Ordonnance peuvent avoir deux effets : apporter une aide supplémentaire à ceux qui sont tenus de se conformer à l'article 11 et fournir une grille d'interprétation au Tribunal canadien des droits de la personne lorsqu'il est saisi de plaintes découlant de cet article.

---

5 Canada, *supra*, note 1.

6 *L'Ordonnance de 1986 sur la parité salariale* est reproduite dans sa totalité à l'Annexe D – *Ordonnance de 1986 sur la parité salariale*, DORS/86-1082. Les implications des articles qui permettent à la Commission de rendre une ordonnance exécutoire concernant l'indépendance du Tribunal font l'objet d'une analyse dans l'affaire *Bell Canada* c. *Association canadienne des employés du téléphone*, 2003, C.S.C. 36.

7 Commission canadienne des droits de la personne, *Le temps d'agir – Rapport spécial au Parlement sur la parité salariale*, 2001, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux, annexe IV.

L'*Ordonnance de 1986 sur la parité salariale*

Il y a lieu de prendre en compte l'effort intellectuel et l'effort physique.

L'Ordonnance commence par développer quatre éléments—les qualifications, les efforts, les responsabilités et les conditions de travail—sur lesquels on s'appuie pour déterminer la valeur du travail aux fins de comparaisons, en vertu de l'article 11. En décrivant ces quatre éléments, il semble clair que la Commission canadienne des droits de la personne a tenté de s'assurer que le processus par lequel on mesure la valeur du travail prenne en considération l'ensemble des caractéristiques du travail effectué par les hommes et les femmes. Certaines caractéristiques typiques des emplois féminins, tel que le stress psychologique, ont traditionnellement été masquées par le choix des éléments retenus dans la description du travail. Par exemple, il est stipulé à l'article 5 de l'Ordonnance qu'il y a lieu de prendre en compte à la fois l'effort intellectuel et l'effort physique lorsqu'on établit la valeurs des emplois.

Selon l'article 8 de l'*Ordonnance de 1986 sur la parité salariale,* lorsqu'on établit l'équivalence des fonctions, il faut considérer les conditions de travail, telles que l'environnement physique et le climat psychologique, notamment le bruit, la température, l'isolement, les dangers matériels, les risques pour la santé et le stress.

Des normes de base pour établir l'équivalence des fonctions.

L'article 9 de l'Ordonnance fait état des normes de base qui doivent être respectées par toute méthode d'évaluation retenue par un employeur pour établir l'équivalence des fonctions. Pour reprendre les termes de l'article 9, une méthode est acceptable si elle :

a) est exempte de toute partialité fondée sur le sexe[8];

b) permet de mesurer la valeur relative des fonctions de tous les emplois dans l'établissement; et

c) permet d'évaluer les qualifications, les efforts, les responsabilités et les conditions de travail visés aux articles 3 à 8.

La notion « d'établissement ».

L'article 10 de l'Ordonnance éclaire davantage la notion « d'établissement », qui constitue le principal élément sur lequel on s'appuie dans les comparaisons d'emplois. Il se lit comme suit :

> 10. Pour l'application de l'article 11 de la Loi, les employés d'un établissement comprennent,

---

[8] La notion de non-sexisme et d'inclusivité est analysée dans le rapport, au chapitre 13.

> indépendamment des conventions collectives, tous les employés au service de l'employeur qui sont visés par la même politique en matière de personnel et de salaires, que celle-ci soit ou non administrée par un service central.

Bien qu'il n'y ait pas de définition du terme « établissement » qui fasse autorité, soit à l'article 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* ou dans l'*Ordonnance de 1986 sur la parité salariale*, il est possible d'interpréter cet article comme proposant une acception du terme qui ne correspond pas aux limites d'une unité de négociation représentée par un syndicat particulier. C'est à coup sûr l'interprétation recherchée par le *Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP) dans « Syndicat canadien de la fonction publique (Division du transport aérien)* c. *Lignes aériennes Canadien International Ltée*[9] ». Dans cette affaire, toutefois, le Tribunal canadien des droits de la personne a conclu que, du moins dans les circonstances de l'espèce, les conditions de travail établies dans les conventions collectives constituaient « les pratiques courantes en matière de salaire et du personnel » dont on devait tenir compte pour la définition de l'établissement. Reconnaissant que sa tâche était de donner une interprétation « large, corrective et intentionnelle » de l'article 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, le Tribunal a considéré qu'adopter une interprétation d'établissement comportant la comparaison des salaires des agents de bord avec ceux des pilotes et du personnel des opérations techniques, visés par des conventions collectives très différentes, consisterait à « refaire » la loi plutôt qu'à l'interpréter. Les commentaires du Tribunal dans cette décision[10] ont introduit une certaine incertitude quant à la signification et à la portée de l'article 10 de l'Ordonnance.

Des emplois à prédominance masculine ou féminine.

Les articles 11 à 15 inclusivement de l'*Ordonnance de 1986 sur la parité salariale* traitent des aspects particuliers du traitement et du règlement des plaintes déposées en vertu de l'article 11 par des individus ou des groupes. Par exemple, il est prévu au paragraphe 11(1) que la composition du groupe professionnel selon le sexe doit être prise en considération lors de la détermination de la plainte d'un membre de ce groupe[11]. L'article 13 établit une échelle variable, d'après le nombre d'employés d'un établissement, afin de fixer un seuil qui

---

9 *Syndicat canadien de la fonction publique (Division du transport aérien)* c. *Lignes aériennes Canadien International Ltée*, T.D. 9/98.

10 La Cour fédérale a été saisie d'une demande de révision judiciaire actuellement en instance.

11 Voir l'analyse concernant la prédominance des emplois au chapitre 9.

détermine si un groupe doit être considéré comme à prédominance masculine ou féminine.

Les « facteurs raisonnables » justifient une disparité salariale entre les sexes.

Les autres articles de l'*Ordonnance de 1986 sur la parité salariale* analyse les « facteurs raisonnables » que l'on peut utiliser pour justifier une disparité salariale entre les sexes qui semble discriminatoire[12]. Ces facteurs sont les suivants :

- les appréciations du rendement, dans les cas où les employés sont soumis à un régime d'appréciation du rendement;
- l'ancienneté;
- la surévaluation d'un poste déclassé;
- l'affectation de réadaptation;
- la surévaluation d'un employé rétrogradé;
- la réduction graduelle du salaire pour des motifs indépendants de la volonté de l'employé, comme des problèmes de santé;
- l'affectation temporaire à des fins de formation;
- la pénurie de main-d'œuvre dans une catégorie d'emploi particulière;
- la reclassification d'un poste à un niveau inférieur;
- les variations salariales régionales.

Administration de l'article 11

Contrairement aux lois en vigueur dan certaines autres juridictions canadiennes, la *Loi canadienne sur les droits de la personne* ne prévoit pas un système administratif distinct dédié à l'objectif d'équité salariale. Les moyens mis en œuvre pour assurer la conformité aux autres parties de la Loi s'appliquent plutôt sans modification de la surveillance de l'article 11.

La Commission canadienne des droits de la personne

La CCDP a la responsabilité de promouvoir les objectifs énoncés dans la LCDP.

La Commission canadienne des droits de la personne (CCDP) est un organisme indépendant qui doit faire rapport au Parlement. Elle est investie par la Loi de la responsabilité générale de promouvoir et de mettre en application les objectifs énoncés dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne* (LCDP). À l'instar d'autres organismes de protection des droits de la

[12] Voir l'analyse des facteurs raisonnables au chapitre 12.

personne créés au cours de la même période, la Commission a un mandat comprenant plusieurs volets.

La fonction la mieux connue de la CCDP est peut-être le rôle qu'elle joue dans le traitement des plaintes pour atteinte aux droits de la personne. Le citoyen qui veut obtenir réparation parce qu'il considère qu'il y a eu violation des droits protégés par la Loi n'a d'autre recours que de déposer une plainte auprès de la CCDP. La Commission a un rôle important à jouer en recevant la plainte, en l'évaluant et en faisant enquête. Le personnel de la Commission explore également les possibilités de règlement à l'amiable, avant de déterminer si la plainte doit être portée devant le Tribunal canadien des droits de la personne pour qu'il statue. Pour s'acquitter de la responsabilité d'enquêter sur les plaintes déposées en application de l'article 11, et pour faciliter les règlements à l'amiable, la Commission s'est dotée d'un petit service, la Direction de la parité salariale. Les membres du personnel de ce service évaluent les plaintes en matière d'équité salariale et aident les parties en cause à établir une relation d'emploi propice à atteindre l'objectif d'équité salariale.

La Cour Suprême du Canada a conclu que le rôle de défenseur dévolu à la CCDP n'a aucune incidence sur l'indépendance du Tribunal canadien de des droits de la personne.

Le rôle de gardien, dont sont investis les organismes de protection des droits de la personne s'est révélé important au cours des dernières décennies pour cerner les grands problèmes en matière de droits de la personne qui doivent être examinés et commentés par une instance décisionnelle, ainsi que pour donner aux personnes relevant de la compétence de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* (LCDP) l'assurance que leurs plaintes peuvent être traitées. Le rôle de la CCDP va au-delà de la simple décision qui consiste à déterminer si une plainte mérite d'être jugée. Lorsque la plainte est entendue par le Tribunal, la CCDP peut constituer l'une des parties. On a confié ce rôle à la CCDP pour deux raisons : il est important que les droits définis dans la LCDP aient un champion. De plus, vu leur situation intrinsèquement vulnérable, on pourrait empêcher de nombreux plaignants de se faire entendre dans ce type de procédure, s'ils n'étaient pas bien représentés. La fonction de défenseur assumée par la CCDP a suscité une controverse considérable et a été contestée par des parties qui ont fait valoir qu'elle nuisait à l'indépendance du Tribunal canadien des droits de la personne. Plus récemment, la Cour suprême du Canada a conclu dans l'affaire *Bell Canada*[13], dans le contexte des récentes modifications apportées à la LCDP, que le fait que la CCDP joue un rôle consultatif tout en assumant d'autres fonctions ne nuit pas à l'indépendance du Tribunal canadien des droits de la personne.

---

13 *Bell Canada, supra*, note 6.

Le mandat de la CCDP consiste à créer un climat favorable au respect des droits de la personne et à suivre de près la situation des droits de la personne.

Outre les fonctions susmentionnées relatives aux plaintes individuelles, la CCDP exerce le mandat plus large consistant à créer un climat favorable au respect des droits de la personne et à suivre de près la situation des droits de la personne dans le champ de compétence fédéral. Selon les attentes précisées dans la LCDP, la CCDP doit se livrer à des activités éducatives et promotionnelles, parrainer de la recherche, entreprendre des campagnes de sensibilisation, faire rapport au Parlement et mener d'autres activités visant à sensibiliser davantage le public et les institutions publiques aux problèmes des droits de la personne. Dans son rapport intitulé *La promotion de l'égalité : Une nouvelle vision (2000)*, le Comité de révision de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* fait observer que la réduction du financement destiné à la CCDP ces dernières années, l'a empêchée de s'acquitter efficacement de cet aspect de son mandat.

La CCDP est également encouragée à se pencher sur les règlements et les politiques, et à préciser et développer les obligations imposées par la Loi en formulant des énoncés de politique, des règles et des ordonnances. La CCDP a publié plusieurs ouvrages se rapportant à l'article 11, notamment un *Guide sur la parité salariale et l'évaluation des emplois* et des documents informatifs s'adressant expressément aux employés et aux employeurs[14].

En vertu de son mandat, la Commission peut prendre des mesures spéciales pour s'assurer que ses programmes jouent un rôle efficace dans la promotion d'objectifs particuliers en matière de droits de la personne. En ce qui a trait aux dispositions sur l'équité salariale énoncées à l'article 11, la création de la Direction de la parité salariale, la publication de documents d'information et de promotion spécialisés et la formulation de l'*Ordonnance de 1986* sur la parité salariale sont des exemples de l'attention accordée expressément à l'article 11 par la Commission.

Un salaire égal pour un travail égal

Au chapitre 2, nous avons fait allusion aux dispositions législatives à l'appui du droit à un salaire égal pour un travail égal. L'une de ces dispositions, comme nous l'avons signalé, était le paragraphe 38.1(1) du *Code canadien du travail.*

Après l'adoption de l'article 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, une série de modifications apportées au *Code*

[14] On peut trouver ces publications dans le site Web de la Commission canadienne des droits de la personne, au http://www.chrc-ccdp.ca.

canadien du travail ont établi clairement, pour les questions de salaire égal, que le rôle de Travail Canada (maintenant le Programme du travail de Développement des ressources humaines Canada) se limite à fournir un appui, de l'information et de l'aide et que le ministère n'exerce plus aucune fonction de surveillance directe.

Un salaire égal pour un travail égal.

Au nombre de ces modifications au *Code canadien du travail*, mentionnons l'abrogation du paragraphe 38.1(1). Contrairement à l'article 11, qui traite expressément d'un salaire égal pour des fonctions équivalentes, la *Loi canadienne sur les droits de la personne* (LCDP) ne renferme aucune disposition qui aborde directement la question d'un salaire égal pour un travail égal. Les plaintes relatives à l'équité salariale peuvent néanmoins être déposées en vertu des articles 7 et 10 de la LCDP, qui sont d'application générale. Ces dispositions se lisent comme suit :

> 7. Constitue un acte discriminatoire, s'il est fondé sur un motif de distinction illicite, le fait, par des moyens directs ou indirects :
>
> (a) de refuser d'employer ou de continuer d'employer un individu;
>
> (b) de le défavoriser en cours d'emploi.
>
> [...]
>
> 10. Constitue un acte discriminatoire, s'il est fondé sur un motif de distinction illicite et s'il est susceptible d'annihiler les chances d'emploi ou d'avancement d'un individu ou d'une catégorie d'individus, le fait, pour l'employeur, l'association patronale ou l'organisation syndicale :
>
> (a) de fixer ou d'appliquer des lignes de conduite;
>
> (b) de conclure des ententes touchant le recrutement, les mises en rapport, l'engagement, les promotions, la formation, l'apprentissage, les mutations ou tout autre aspect d'un emploi présent ou éventuel.

Il incombe à l'employé de faire la preuve de la disparité salariale – les renseignements nécessaires peuvent être difficiles à obtenir.

Il est difficile de déterminer à partir des statistiques disponibles le nombre de plaintes relatives à la question « salaire égal pour un travail égal » dont la Commission canadienne des droits de la personne a été saisies, car ces plaintes sont consignées en tant que plaintes de discrimination. Néanmoins, tout indique que les employés désireux de déposer une plainte de cette nature se heurtent à certaines difficultés inhérentes au système actuel, axé sur les plaintes, que nous décrirons plus loin dans le présent

chapitre. Bien que le règlement des cas de discrimination salariale fondé sur la notion de salaire égal pour un travail égal ne nécessite pas le type d'analyse technique que suppose un système conçu de façon à permettre d'obtenir un salaire égal pour des fonctions équivalentes, il incombe néanmoins à l'employé de recueillir l'information nécessaire pour faire la preuve qu'il y a disparité salariale par rapport à d'autres employés faisant le même travail et il pourrait s'avérer difficile d'obtenir cette information.

Équité en matière d'emploi

Loi sur l'équité en matière d'emploi (LEE).

Il convient de signaler que la Commission a également un rôle à jouer dans l'administration de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*[15] (LEE). L'objet de cette Loi est de lever les obstacles qui empêchent des personnes qualifiées de tirer partie de possibilités d'emploi et de corriger les désavantages subis dans le domaine de l'emploi par les femmes, les Autochtones, les membres des minorités visibles et les personnes handicapées. Comme il y a sans conteste des parallèles et des rapports entre les questions abordées dans la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* et l'objet de l'article 11, nous mettrons en évidence les liens entre l'équité salariale et l'équité en matière d'emploi dans différents points du présent rapport.

Une démarche proactive – en vertu de la LEE, il incombe aux employeurs de prendre des mesures pour lever les obstacles systémiques.

La *Loi sur l'équité en matière d'emploi* (LEE) a subi des modifications de fond en 1995, dont le but était d'intégrer une démarche plus proactive à la mise en évidence et à la suppression des obstacles systémiques qui empêchent les membres des groupes longtemps défavorisés d'avoir accès à l'emploi. La législation modifiée indique clairement qu'il incombe aux employeurs de prendre des mesures pour lever ces obstacles et leur impose des obligations spécifiques en matière d'analyse et de présentation de rapports. Elle établit également un processus d'évaluation pour déterminer si l'employeur respecte la Loi.

Selon la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, les employeurs qui comptent 100 employés ou plus sont tenus de cerner et de supprimer les obstacles à l'emploi des quatre groupes désignés. À cette fin, ils doivent élaborer et mettre en œuvre un plan d'équité en matière d'emploi établissant des objectifs d'embauche et de promotion de membres des groupes désignés et ils doivent, entre autres, adopter des politiques positives pour éliminer la sous-représentation et mettre en place un effectif représentatif. Le but de la législation est de permettre un examen critique de l'ensemble des politiques et pratiques relatives aux

[15] Canada. *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. C.S. 1995, ch. 44.

ressources humaines établies par un employeur au sein de son entreprise et de s'assurer que celles-ci ne sont pas fondées sur des préjugés discriminatoires.

Les employeurs doivent déposer annuellement un rapport sur l'équité en matière d'emploi.

Les employeurs visés par la *Loi* comprennent les employeurs du secteur privé régis par le gouvernement fédéral et les sociétés d'État, la fonction publique fédérale, et les organismes de service spéciaux du gouvernement (employeurs distincts). Le paragraphe 42(2) de la LEE prévoit également que les exigences applicables aux employeurs assujettis à cette loi sont équivalentes à celles imposées aux employeurs régis par le Programme des contrats fédéraux (PCF). Ces derniers doivent démontrer leur engagement à mettre en œuvre des plans d'équité en matière d'emploi lorsqu'ils présentent une soumission pour un contrat de produits ou de services se chiffrant à 200 000 $ ou plus—faute de quoi le contrat ne leur sera pas accordé. La LEE exige que les employeurs du secteur privé régis par le gouvernement fédéral et les sociétés d'État déposent annuellement auprès du ministre du Travail un rapport sur l'équité en matière d'emploi. Ce rapport doit présenter des données à la fois qualitatives et quantitatives et il est censé montrer les progrès réalisés dans la mise en place d'un effectif représentatif. Les ministères fédéraux présentent un rapport similaire au président du Conseil du Trésor. Chaque année, le ministre du Travail et le président du Conseil du Trésor déposent conjointement leur rapport sur l'équité en matière d'emploi devant le Parlement.

Du fait que cette obligation d'agir est expressément imposée aux employeurs en vertu de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* et du *Règlement sur l'équité en matière d'emploi*, le rôle de la Commission est légèrement différent de ce qu'il est relativement à la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, qui repose exclusivement sur une procédure de plainte. La Commission est chargée d'assurer la conformité des employeurs aux obligations de la Loi sauf en ce qui a trait aux exigences en matière de rapports qui relèvent de la compétence du ministre du Travail. La Commission a pour mandat, aux termes de la LEE, d'effectuer des vérifications auprès des employeurs et de présenter un rapport annuel au Parlement sur ses activités dans le domaine de l'équité en matière d'emploi. La Direction générale de l'équité en matière d'emploi offre des séances de formation, présente des exposés et organise des ateliers pour aider les employeurs à mieux comprendre la LEE. La Direction générale aide également les employeurs à évaluer leurs objectifs en ce qui a trait à la sous-représentation. Si les employeurs ne se conforment pas aux exigences de la LEE, la Commission est habilitée à émettre des directives en vue de mesures correctives.

Selon son rapport annuel de 2002, la Commission canadienne des droits de la personne a mené, depuis le début de son mandat en 1997 à l'égard de l'équité en emploi, des vérifications auprès de 253 employeurs régis par la LEE, soit 51,1 p. 100, ce qui représente 714 058 employés ou 75,2 p. 100 de l'effectif régi par le gouvernement fédéral. Le nombre total de vérifications entreprises depuis 1997 s'élève à 416, étant donné qu'il a fallu effectuer au moins une vérification de suivi auprès de la plupart des employeurs avant de pouvoir déclarer qu'ils étaient en conformité avec la LEE. Sur ces 416 vérifications, 336 ont été menées à bien[16]. En 2002, la Direction générale a réalisé l'ouvrage intitulé L'étude des systèmes d'emploi : Guide sur le processus de vérification qui décrit le processus de vérification afin d'éclairer les employeurs qui figureront par la suite sur la liste des vérifications.

Le Tribunal canadien des droits de la personne

Le Tribunal canadien des droits de la personne est un tribunal administratif chargé de statuer sur les plaintes pour infraction à la *Loi canadienne sur les droits de la personne* dont il est saisi par la Commission canadienne des droits de la personne.

Les affaires d'équité salariale sont longues et coûteuses.

Le Comité de révision de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* a fait observer que le retard dans le traitement et le règlement des plaintes fait souvent l'objet de critiques en ce qui a trait à l'administration de la LCDP[17]. La nature spécialisée et technique des plaintes relatives à l'équité salariale explique la lenteur des délibérations du Tribunal. Bien que le Tribunal n'entende pas un grand nombre d'affaires d'équité salariale, le temps qu'il consacre à ces espèces est en moyenne plus long que celui qu'il consacre à d'autres types de plaintes. Les affaires d'équité salariale occupent en moyenne 176 jours d'audience. Or, la moyenne est de 17 jours pour les plaintes ayant trait à des allégations de discrimination fondée sur la race, la couleur ou l'origine nationale ou ethnique. La durée moyenne des audiences pour les plaintes, à l'exception des plaintes relatives à l'équité salariale, alléguant une discrimination fondée sur le sexe et l'état matrimonial est de neuf jours. Sur 211 jours d'audiences en 2001, le Tribunal canadien des droits de la personne en a consacré 70 à statuer sur les plaintes d'équité salariale[18]. Il est

16 Commission canadienne des droits de la personne, *Rapport annuel 2002*, tableau 1, 2003, Ottawa, Travaux publics et services gouvernementaux, p. 35.

17 Comité de révision de la *Loi canadienne sur les droits de la personne, La promotion de l'égalité : Une nouvelle vision*, 2000.

18 Tribunal canadien des droits de la personne, *Rapport sur le rendement – Pour la période se terminant le 31 mars 2002*, fig. 2, p. 22 et fig. 3, 2002, p. 32.

clair que le temps consacré aux plaintes relatives à l'équité salariale a des conséquences sur les coûts liés à l'administration de l'article 11.

Dans *Le temps d'agir*, un rapport déposé au Parlement sur la parité salariale[19], la Commission canadienne des droits de la personne présente le déroulement en détail de deux affaires particulièrement longues pour démontrer la lenteur des progrès dans le système actuel. Dans l'une des affaires dont les parties étaient l'Association canadienne des employés de téléphone, le Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier (SCEP) et Femmes-Action contre Bell Canada, les plaintes ont été déposées à l'origine auprès de la Commission en 1988 et le Tribunal en a été saisi en 1996. Le Tribunal n'a pas encore rendu sa décision dans cette affaire, en partie à cause d'une série de requêtes préliminaires, dont ont été saisies les cours de justice, lesquelles ont interrompu les audiences.

L'indépendance du Tribunal a été contestée.

L'indépendance du Tribunal lui-même a été contestée par l'employeur dans certaines de ces requêtes. Deux motifs ont été invoqués pour contester l'indépendance de l'institution. La première contestation[20] était fondée sur les rôles multiples de la CCDP, dont nous avons parlé précédemment. Aux termes de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, telle qu'elle était formulée à l'époque, la CCDP exerçait certaines responsabilités administratives relativement à la rémunération des membres du Tribunal. Elle jouait également le rôle de gardien dans l'enquête, l'évaluation et le renvoi des plaintes au Tribunal, tout en comparaissant comme partie à la procédure. On a fait valoir que cette multiplicité de rôles nuisait à l'impartialité de la CCDP et créait un conflit d'intérêts chronique. On a également fait valoir que le rôle administratif joué par la Commission en rapport avec le Tribunal—avant qu'elle ne comparaisse en tant que partie—jetait le doute sur l'indépendance du Tribunal. La Cour fédérale du Canada a convenu que, compte tenu de tous ces éléments, l'indépendance du Tribunal n'était pas garantie.

Suite à ce constat, la LCDP a été modifiée pour séparer davantage sur le plan administratif la Commission du Tribunal[21]. La question à savoir si cette modification fournit en fait des mesures adéquates pour garantir l'indépendance du Tribunal a

---

19 Commission canadienne des droits de la personne, 2001, *supra*, note 7, p. 29-34.

20 *Bell Canada* c. *Association canadienne des employés de téléphone*, [1998] 3 C.F. 244 (T.D.).

21 Canada. *Projet de loi S-5, Loi modifiant la* Loi sur la preuve au Canada, *le* Code criminel, *et la* Loi canadienne sur les droits de la personne, C.S 1998, ch. 9, par. 48.1 à 48.9.

été soulevée dans une requête subséquente présentée par Bell Canada et a récemment été examinée par la Cour suprême du Canada, qui a conclu que le système administratif est adéquat en ce qui a trait à l'indépendance du Tribunal[22]. La Cour a fait le commentaire suivant :

> [TRADUCTION] En effet, il se peut que le chevauchement des fonctions de la Commission constitue pour le législateur une façon de garantir que la Commission et le Tribunal peuvent tous deux jouer le rôle qui leur a été confié[23].

La Cour suprême a déclaré que le pouvoir de la CCDP n'a aucune incidence sur l'indépendance ou l'impartialité du Tribunal.

Le deuxième motif soulevé pour contester l'indépendance du Tribunal visait l'*Ordonnance de 1986 sur la parité salariale*. En vertu des paragraphes 27(2) et 27(3) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, la Commission est habilitée à rendre une ordonnance qui lie dans son effet à la fois la Commission et le Tribunal. Dans sa requête, l'employeur a fait valoir que ce pouvoir permettait à la Commission de déterminer la politique d'interprétation et par conséquent l'issue des délibérations en cours. La Cour suprême du Canada a également déclaré que même si la Commission est autorisée à imposer des ordonnances, ce pouvoir n'a aucune incidence sur l'indépendance ou l'impartialité du Tribunal[24].

> L'objection voulant que le pouvoir de rendre des ordonnances limite indûment le Tribunal ne tient pas compte du fait que les ordonnances constituent une forme de mesures législatives. Elle confond également à tort l'impartialité avec la liberté complète de juger une affaire à sa guise. Le tribunal n'est pas partial du seul fait qu'il est limité par la loi, car l'impartialité ne tient pas à l'absence de toutes limites ou influences. Au contraire, elle consiste à n'être influencé que par des considérations *pertinentes*, telles la preuve soumise au Tribunal et les règles de droit applicables. [...] Les prédispositions qui ne font que refléter le droit applicable ne compromettent pas l'impartialité. Au contraire, elles contribuent à la protéger. Par conséquent, le fait que le Tribunal doive appliquer toutes les mesures législatives applicables,

---

22 *Bell Canada, supra*, note 6.

23 *Ibid.*, par. 41.

24 *Ibid.*, par. 38.

notamment les ordonnances formulées par la Commission, n'engendre pas en soi une crainte raisonnable de partialité.

Ces incertitudes qui demeurent quant à savoir si le Tribunal est suffisamment indépendant de la Commission pour statuer en toute impartialité sur les plaintes au titre de l'équité salariale ont certainement été l'un des facteurs qui ont fait s'éterniser les affaires dont a été saisi le Tribunal. Les autres facteurs sont la variété et le nombre des requêtes préliminaires portées devant le Tribunal lui-même et devant les cours de justice, ainsi que la complexité de la plupart des témoignages techniques et d'experts qu'exige ce type de litige. Dans l'affaire *Bell Canada*, la Cour suprême a fait observer qu'on avait consacré 13 ans aux requêtes préliminaires, tandis que les plaintes liées au bien-fondé de la cause n'avaient pas encore été entendues.

Développement des ressources humaines Canada

Code canadien du travail.

Le *Code canadien du travail*[25] définit un système d'inspection du lieu de travail qui est utilisé pour surveiller la conformité des employeurs aux obligations de la Loi. L'article 182 du *Code* rattache ce système aux dispositions de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* ayant trait à l'équité salariale et permet à Développement des ressources humaines Canada de surveiller la conformité à l'article 11 comme s'il s'agissait des dispositions du *Code canadien du travail*.

Programme d'équité salariale.

En vertu de cet article du Code, le Programme d'équité salariale a été établi en 1985. Au départ, le personnel de ce Programme a canalisé la plupart de ses efforts sur des activités éducatives et promotionnelles dans le but de mieux faire comprendre aux employés et aux employeurs la nature et la portée de l'article 11.

Le Programme d'équité salariale a également facilité l'élaboration de cinq initiatives sectorielles avant 1990, visant notamment l'Alliance canadienne du camionnage, l'Association des transports aériens et l'Association canadienne des radiodiffuseurs. Dans le cadre de ces initiatives, le Programme a aidé les employeurs de ces secteurs à trouver des consultants ou des méthodes pour effectuer l'évaluation des emplois.

---

25 Canada. *Code canadien du travail*. L.R.C. 1985, c. L-2, art. 182. Cet article intègre les dispositions qui figuraient dans les articles 249, 250,252, 253, 254, 255 et 264.

Projet 91.

Selon un examen intitulé « Projet 91 », les agents du Programme d'équité salariale avaient pris contact avec 1 000 employeurs et continué de surveiller les progrès de plus de 825 d'entre eux. L'examen indiquait également que nombre de ces employeurs avaient pris des mesures pour se conformer à l'article 11. L'un des résultats de cet examen a été la publication d'un guide pratique à l'intention des employeurs et la création d'un programme de vérification.

Mise en œuvre d'un programme de vérification.

Après 1992, le Programme d'équité salariale a mis en œuvre un programme de vérification chargé de surveiller de façon plus systématique les progrès des employeurs pour parvenir à l'équité salariale, conformément à l'article 11. Ce programme s'efforçait d'aider les employeurs à comprendre la nature de l'obligation qu'ils avaient de passer le plus rapidement possible au principe de l'équité salariale.

Selon les renseignements récents concernant le Programme d'équité salariale, les agents ont fait des visites « éducatives » et des visites de suivi chez quelque 1 400 employeurs.

Cinquante-trois employeurs qui avaient entrepris un programme d'équité salariale ont été soumis à des vérifications approfondies. Ces employeurs comptaient 16 051 employés au total. La première étape du processus de vérification consiste en un examen critique du système de rémunération, dont les résultats sont communiqués à l'employeur. Ce dernier a alors la possibilité de prendre les mesures correctives qui s'imposent.

Les agents du Programme d'équité salariale procèdent également à des inspections si un employeur refuse de prendre une mesure par la suite d'une visite de suivi ou d'une vérification ou s'il n'a pris aucune mesure dans un délai raisonnable.

Si un employeur se montre récalcitrant, le personnel du Programme d'équité salariale peut invoquer l'article 182 du *Code du travail* pour soumettre son dossier à la CCDP ou déposer une plainte. C'est ce qui a été fait dans quatre cas.

Le Programme d'équité salariale dispose d'un personnel de 11 agents en poste dans les bureaux régionaux, dont cinq ont été récemment formés et affectés au Programme. Il compte, par ailleurs, deux employés au bureau central du Programme du travail de Développement des ressources humaines Canada.

Résumé du système actuel

L'article 11 est représentatif de la première génération de dispositions législatives en matière de droits de la personne.

Nous avons décrit la législation actuellement en place dans les secteurs de compétence fédérale et les mécanismes administratifs à l'appui de la réalisation de ses objectifs. L'article 11 est

représentatif de la première génération de dispositions législatives en matière de droits de la personne qui ont été adoptées au Canada dans les années 1970. On supposait qu'en énonçant clairement le principe des droits de la personne et en associant une campagne d'information et d'autres types d'aide, on convaincrait la majorité des acteurs à se conformer. Selon cette optique, on met davantage l'accent sur l'idée que des citoyens bien informés feront tout leur possible pour se conformer à la loi, plutôt que faire appel à un mécanisme de plaintes.

Il y a d'ailleurs eu des cas où l'interdiction générale de discrimination a donné naissance à une série de principes cohérents concernant un aspect particulier. À cet égard, l'élaboration des principes concernant le harcèlement sexuel est peut-être le meilleur exemple. S'il y a maintenant un corpus legislatif particulière, associée aux règles et aux politiques institutionnelles régissant cette question, les principes, aujourd'hui bien connus, qui définissent le harcèlement sexuel et précisent la façon dont il rabaisse les femmes, sont tirés au départ d'un énoncé très général indiquant que la discrimination contre les femmes est répréhensible. Ces principes ont été articulés par le Tribunal canadien des droits de la personne et par les cours de justice, dans des affaires comme « *Robichaud* c. *Canada* » *(Conseil du Trésor)*[26].

L'article 11 porte, il est vrai, directement sur la question de l'équité salariale et définit même certains paramètres susceptibles d'éclairer cette notion. On comprend clairement, à la lecture de cet article, qu'il incombe aux employeurs de ne pas exercer de discrimination à l'égard des femmes, en ce qui a trait aux salaires.

Le degré selon lequel un employeur se conforme à cette obligation, cependant, ne peut être vérifié par un employé ou des employés que si ces derniers sont prêts à porter plainte[27]. Il incombe aux plaignants tout au long de la procédure de faire la preuve qu'il y a eu discrimination.

Le dépôt d'une plainte en vertu du système actuel est lourd, en particulier s'il s'agit d'une plainte au titre de l'équité salariale.

Le Comité de révision de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* indique dans son rapport que le fait que le système actuel oblige la partie qui s'estime lésée à porter plainte est lourd, quelle que soit la nature de la plainte. Et l'on peut faire valoir que cela s'avère particulièrement vrai pour les plaintes au titre de l'équité salariale. Le principe de base—à savoir qu'un

---

[26] *Robichaud* c. *Canada (Conseil du Trésor)*. [1987] R.C.S. 84. Citons comme autre exemple l'affaire de *Janzen* c. *Platy Entreprises Ltd.*, [1989] 1 R.C.S., 1252.

[27] Les syndicats ou les groupes militant pour l'égalité, comme Femmes-Action, peuvent agir au nom d'employées dans le dépôt des plaintes.

employeur ne devrait pas prévoir pour les femmes une rémunération différente de celle des hommes pour un travail de valeur égale—est assez simple à comprendre; et il ne s'écarte guère des autres principes antidiscriminatoires.

La discrimination prend souvent des formes subtiles ou systémiques.

Mais la mise en évidence et le redressement de toute situation de discrimination peuvent être difficiles parce qu'il s'agit souvent de formes de discrimination subtiles ou systémiques, et il y a à coup sûr des exemples de procédures lentes et complexes liées à plusieurs types de discrimination. On peut avancer, cependant, que tout effort pour essayer d'obtenir le droit à l'équité salariale présente des problèmes particulièrement ardus. L'analyse de la source et de la portée de tout écart salarial entre les travailleurs et les travailleuses, et des arguments que l'on peut avancer en défense contre l'accusation de discrimination constitue un exercice complexe. Ce processus requiert une compréhension approfondie, non seulement du caractère et des implications de la conduite discriminatoire, mais des structures de rémunération ainsi que des systèmes d'évaluation des emplois, une gestion des ressources humaines et des relations industrielles non sexistes. Il est peu probable qu'un employé isolé qui a le sentiment d'être victime de discrimination possède l'expertise technique nécessaire pour entreprendre cette analyse, et il est difficile pour les syndicats ou d'autres représentants des employés d'y avoir accès. Même les employeurs, en particulier ceux qui ont peu d'employés, ne disposent peut-être pas de l'expertise technique voulue pour analyser efficacement leurs pratiques de rémunération et de les modifier au besoin.

Évaluation du système actuel

Au cours du processus de consultation, nous avons eu l'avantage d'entendre le témoignage de nombreuses personnes qui ont eu une expérience directe du fonctionnement du système actuel et qui se sont forgé une opinion sur l'efficacité de l'article 11 dans la promotion de l'objectif de l'équité salariale. Ces participants étaient des travailleurs, des employeurs, des représentants des parties patronale et syndicale, des juristes, des membres et employés de la Commission canadienne des droits de la personne et du Tribunal canadien des droits de la personne, des membres effectif des ministères, des consultants, des experts qui avaient formulé une opinion concernant le recours aux procédures en vertu de l'article 11, et d'autres observateurs intéressés. L'opinion exprimée par tous ces participants aux consultations nous a été fort utile pour évaluer la nécessité du changement.

Les points positifs

Il a encouragé une évaluation plus rigoureuse des modèles de rémunération.

Il y a plusieurs points positives à noter à propos de l'article 11 en tant que mécanisme susceptible d'aider les employés relevant de la compétence fédérale à obtenir une rémunération équitable. Tout d'abord, l'intégration explicite de la discrimination salariale dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne* en a fait un thème de débat légitime. Il ne faut pas sous-estimer l'importance de cette étape. Ce pas en avant est d'autant plus important que l'article 11 s'attaque à l'écart salarial comme à une forme de discrimination systémique pouvant être masquée par des systèmes de rémunération censés être intrinsèquement objectifs ou non sexistes. L'article 11 et l'*Ordonnance de 1986 sur la parité salariale* reposent sur le postulat selon lequel toutes les structures de rémunération peuvent être examinées fructueusement en prenant en compte les critères d'inclusivité des deux sexes. Cela a encouragé une évaluation plus rigoureuse des modèles de rémunération dans un cadre fondé sur la notion de discrimination systémique.

L'adoption de l'article 11 a favorisé un nouveau type de débat concernant l'équité salariale, fondé sur une meilleure compréhension de ses origines systémiques, et elle a aidé ceux qui préconisaient un examen plus rigoureux de la valeur des emplois traditionnellement réservés aux femmes.

L'article 11 a créé un nouvel environnement pour les employeurs et les employés.

En plus de placer l'équité salariale à l'ordre du jour et de proclamer publiquement l'importance du droit des travailleuses à une rémunération équitable, l'adoption de l'article 11 a créé un nouvel environnement pour les employeurs et les employés relevant de la compétence fédérale. Il ressort clairement des discussions que nous avons eu avec les participants au processus de consultation qu'ils connaissent bien le vocabulaire et les notions associés à l'équité salariale et qu'ils sont tous également habitués à évoluer dans un cadre où l'équité salariale constitue un élément normal. Cela ne signifie pas que les employés et les employeurs relevant de la compétence fédérale ont tous une compréhension approfondie de la législation ou qu'ils sont capables de saisir sans aide toutes les nuances de la notion. Cependant, il est évident que de nombreux représentants des parties patronale et syndicale ont acquis une connaissance pratique assez étendue des idées et du vocabulaire relatifs à l'équité salariale en raison de l'existence de l'article 11.

On peut avoir une idée de cette réalité en observant l'augmentation graduelle du nombre de plaintes déposées auprès de la Commission canadienne des droits de la personne en vertu de l'article 11 au cours des dernières années. Neuf plaintes avaient été déposées en 1999; il y en a eu 13 en 2000, 30 en 2001 et 15 en 2002[28]. Ces chiffres n'ont rien d'impressionnant, et ils ne représentent que 1 à 2 pour cent du nombre total de plaintes déposées auprès de la Commission, mais ils témoignent de progrès dans la familiarité avec la notion de discrimination salariale et les recours qu'offre l'article 11. Mentionnons également que les plaintes qui ont suivi leur cours, bien que relativement peu nombreuses, ont eu des répercussions sur un grand nombre d'employés et ont soulevé des questions importantes sur le plan théorique et pratique.

L'interaction entre l'équité salariale et la négociation collective.

L'articulation de l'équité salariale comme objectif imposé par la loi a également appuyé les efforts déployés par les syndicats pour obtenir cette parité à la table de négociation. Au chapitre 16, nous examinerons de façon plus approfondie les questions entourant l'interaction entre la notion de l'équité salariale consacrée dans la législation sur les droits de la personne et le principe de la négociation collective sous un régime législatif et institutionnel différent. La question de savoir dans quelle mesure il est acceptable de soulever le problème de l'équité salariale à la table de négociation et, en conséquence, d'en faire un sujet pouvant donner lieu à des compromis et soumis aux forces économiques inhérentes au processus a suscité une controverse particulièrement vive. Dans leur discussion avec nous, les représentants des syndicats et des organisations du travail ont généralement fait savoir qu'ils considéraient le processus de négociation de convention collective comme une enceinte moins souhaitable pour résoudre le problème de l'équité salariale qu'un autre processus s'inscrivant dans un cadre législatif fortement normatif.

Néanmoins, en l'absence d'orientation précise de la part du législateur ou de règlements directs, certains syndicats[29] ont fait de la convention collective leur véhicule afin de forcer des employeurs à s'engager à examiner leur structure salariale sous l'éclairage de leurs obligations légales. Un certain nombre de négociations collectives permirent d'ailleurs d'inscrire à la convention collective l'engagement pris par l'employeur

---

28 Commission canadienne des droits de la personne, 2003, *supra*, note 14, p. 19.

29 Le Syndicat canadien de la fonction publique, par exemple, s'est attaqué à la parité salariale dans le cadre de ses négociations avec plusieurs employeurs, y compris ceux relevant de la compétence du gouvernement fédéral.

d'évaluer les emplois en vue de mettre en place une structure salariale plus équitable ou de prendre d'autres moyens pour combler l'écart salarial. Les dispositions relatives à la discrimination salariale figurant dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, de même que celles concernant d'autres formes de discrimination, ont contribué à créer un climat dans lequel ces questions ont été intégrées au programme de la négociation.

De nombreux employés ont retiré des avantages.

Malgré les critiques justifiées concernant le caractère inadéquat des formes de recours offerts par l'article 11, et les nombreuses interrogations sur la portée de la Loi, il ne faut pas oublier que certaines plaintes ont porté fruit et que de nombreux employés régis par le gouvernement fédéral ont obtenu un rajustement salarial grâce à l'article 11. L'exemple le plus frappant est celui de la plainte de l'Alliance de la fonction publique du Canada déposée au nom d'environ 200 000 employés du Conseil du Trésor, qui leur a permis en définitive d'obtenir gain de cause[30]. Le succès de cette action a été acclamé par les associations de femmes comme un exemple de ce qu'on peut obtenir avec l'appui de la *Loi*[31], quelles que soient les critiques formulées par ailleurs sur certains aspects du régime en place en vertu de l'article 11.

Bien que ces gains affectifs ne puissent remplacer une évaluation objective pour déterminer si la discrimination salariale a ou non été redressée, ils rappellent l'enjeu qui est au cœur d'une procédure intentée par des employés à titre individuel, qui est par nature technique et impartiale.

---

30 *Alliance de la fonction publique du Canada et Conseil du Trésor* (1996), T.D. 2/96 et (1998) T.D. 7/98; *Procureur général du Canada* c. *Alliance de la fonction publique du Canada et Commission canadienne des droits de la personne* (1999), 180 D.L.R. (4e) 95 (Cour fédérale, Section de première instance). Il convient de rappeler que, bien que le montant total du règlement dans l'espèce soit progressif, les montants reçus par les employés à titre individuel sont modestes, et s'élèvent en moyenne à environ 17 500 $ par employé sur la période du litige, qui a été de 13 ans.

31 Ce cas a été utilisée comme exemple positif dans le mémoire intitulé Canada's *Failure to Act: Women's Inequality Deepens*, remis par l'Alliance canadienne féministe pour l'action internationale au Comité des Nations Unies sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, à l'occasion de la présentation par le Canada de son rapport de 2003 à cet organisme.

> [TRADUCTION] « Relativement à ce que l'équité salariale m'a apporté, disons qu'à mes yeux, notre victoire a montré que nous avons notre mot à dire et que nous pouvons remporter des batailles en nous exprimant haut et fort. C'est pourquoi, en tant que femmes, j'estime que nous pouvons changer tout ce que nous voulons si nous maintenons nos positions. Je considère que l'équité salariale nous a permis de prendre conscience qu'il ne faut « jamais dire jamais » et qu'il est possible d'améliorer nos conditions de vie en unissant nos forces. Cette victoire m'a amenée à faire une bonne introspection et elle m'a aidée à bien des égards à rehausser mon estime de soi. »
>
> Membre de l'Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC) en Nouvelle-Écosse, cité par la Nova Scotia Federation of Labour. Présentation au Groupe du travail sur l'équité salariale, 18 juin 2002, p. 3.

> [TRADUCTION] « Fait étonnant, la question de l'estime de soi n'est pas venue du milieu du travail; elle est venue de la possibilité de me faciliter la vie à la maison au jour le jour [...]. »
>
> Membre de l'Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC) en Nouvelle-Écosse, cité par la Nova Scotia Federation of Labour dans sa soumission au Groupe de travail sur l'équité salariale, 18 juin 2002, p. 3.

Bien que d'autres règlements et d'autres plaintes accueillies favorablement n'ont pas eu autant de visibilité que ce cas, il y en a eu bien d'autres où des employés ont eu gain de cause en invoquant l'article 11 pour mettre fin à une discrimination salariale. Par exemple, en juin 2002, suite à une plainte déposée en 1989 par l'Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC) contre le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, on a conclu un règlement prévoyant le versement de 50 millions de dollars à plus de 4 000 employés.

La jurisprudence représente un héritage important.

La jurisprudence, constituée au niveau du Tribunal canadien des droits de la personne et des cours de justice, est l'un des héritages importants découlant des plaintes déposées jusqu'à présent en vertu de l'article 11. En plus de renfermer des

déclarations importantes concernant l'interprétation et l'application de l'article 11, ces décisions ont aidé à mieux comprendre la notion de discrimination systémique. Bien que l'enchevêtrement dont on fait l'objet des litiges en matière d'équité salariale ne puisse être considérée uniquement comme un avantage, ce processus ouvre la voie à l'examen systématique des problèmes et à la formulation des principes d'interprétation qui peuvent aider les participants à orienter leur comportement par la suite.

Au cours des 25 années écoulées depuis l'entrée en vigueur de l'article 11, le Tribunal canadien des droits de la personne et les juges ont élaboré considérablement leur vision de l'interprétation de l'article 11 et de l'*Ordonnance de 1986 sur la parité salariale.* Dans l'affaire Alliance de la fonction publique du Canada c. Ministère de la Défense nationale (fonds non publics)[32], par exemple, qui traite de la comparaison entre les catégories de postes administratifs et techniques à prédominance féminine, la Cour d'appel fédérale s'est interrogée à savoir si le Tribunal canadien des droits de la personne avait le pouvoir d'ordonner la correction rétroactive de la discrimination salariale. Il s'agit d'une question importante et, bien que la Cour ait accepté que cette correction doive reposer sur un fondement probatoire et que la rétroactivité doive comporter une limite raisonnable, la Cour a formulé les commentaires suivants concernant la nature de la législation sur les droits de la personne :

> Cette conception de l'inopportunité de remonter dans le temps pour essayer de changer l'histoire découle, on peut le présumer, de la perception que le Tribunal a de la portée de l'alinéa 53(2)c) dont j'ai déjà traité. Selon moi, elle est incompatible avec le fondement même de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* : si les tribunaux ne sont pas en mesure de changer l'histoire pour corriger et réparer les préjudices subis, ils n'ont pas de raison d'être valable.

La jurisprudence a aidé à comprendre l'équité salariale.

Les tribunaux des droits de la personne et les cours de justice ont également parlé de questions telles que la notion de discrimination systémique; les liens entre les mesures destinées à éliminer la discrimination salariale et les dispositions s'appliquant à d'autres formes de discrimination; le rôle de l'expertise technique lorsqu'il s'agit de déterminer s'il y a eu discrimination et comment la redresser le cas échéant; ainsi que la nature de la responsabilité incombant à l'employeur en vertu de l'article 11.

---

32 *Alliance de la fonction publique du Canada c. Ministère de la Défense nationale (fonds non publics)*, [1996] 3 C.F. 789 (C.A.F.).

Toute la jurisprudence a beaucoup aidé les participants à comprendre leurs droits et obligations dans le contexte de la législation sur l'équité salariale.

Les participants ont acquis des compétences dans plusieurs domaines.

L'article 11 a suscité un changement important à d'autres égards : il a aidé les parties intéressées à mieux connaître certains aspects particulièrement techniques de l'analyse comparative entre les sexes, de l'évaluation des emplois et de la mise en œuvre des programmes d'équité salariale. Ceux qui ont été amenés dans le cadre de leur travail à aborder directement des problèmes d'équité salariale sous le régime de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, que ce soit en tant que parties à un litige ou pour se conformer volontairement à la législation, ont grandement bénéficié de ces compétences et de cette expérience durement acquises. Bien que certaines personnes consultées estiment de toute évidence avoir payé cher pour acquérir ce type de compétences, d'autres ont affirmé que leur expérience leur avait permis de démystifier le concept d'équité salariale tout en leur donnant l'assurance qu'il s'agit d'une aspiration réaliste. Un représentant syndical participant à nos consultations a expliqué : « Nous avons appris qu'il est possible d'établir des comparaisons d'emplois valables sans procéder à une analyse de régression complexe. »

> [TRADUCTION] « En bout de ligne, l'article 11 de la Loi actuelle a fourni un mécanisme important et utile pour parvenir à l'équité salariale. Toutefois, ce mécanisme exige généralement que les en cause parties explorent les problèmes sans avoir accès à des services d'éducation et de formation primordiaux—le tout dans le contexte de confrontation. Il est important de reconnaître que la Commission canadienne des droits de la personne offrait, au début, des services de formation et d'éducation. Cet élément crucial d'un modèle d'équité salariale efficace a cependant été abandonné faute d'un niveau de ressources et de fonds adéquats. En outre, sans l'accès à des mécanismes expéditifs assurant le respect de la Loi, les procédures peuvent s'éterniser pendant des années. »
>
> Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC), présentation finale au Groupe de travail sur l'équité salariale, le 29 novembre 2002, p. 6-7.

Limites du modèle actuel

Le système axé sur les plaintes a suscité des critiques.

Selon son mandat, ce Groupe de travail a été formé en partie parce que « plusieurs observateurs, dont la Commission canadienne des droits de la personne, sont en faveur d'une approche visant à remplacer la méthode actuelle, qui repose sur les plaintes, en vue de la mise en œuvre du principe de rémunération égale pour un travail d'égale valeur ». On ne devrait pas en déduire que l'adoption de l'article 11 n'a eu aucune incidence favorable ou qu'elle n'a permis de réaliser aucun progrès sur le front de l'équité salariale à tout le moins pour certains travailleurs relevant de la compétence fédérale.

Toutefois, d'après les consultations, ceux qui ont observé l'application de l'article 11 estiment, tout compte fait, qu'il s'agit d'un mécanisme dont l'efficacité est limitée pour atteindre l'objectif fixé, à savoir garantir que les femmes obtiennent une rémunération égale à celle des hommes pour un travail de valeur égale. Nous nous pencherons maintenant sur les critiques qu'ils ont formulées à l'égard du système axé sur les plaintes prévu à l'article 11.

Il est difficile d'interpréter et d'appliquer les dispositions de la loi, car elle ne donne guère d'orientation.

Cet article établit le principe selon lequel la discrimination salariale fondée sur le sexe est inacceptable. Il fait appel à des formulations très générales et non limitatives. Bien que la Commission ait établi des définitions supplémentaires et des règles d'interprétation dans l'*Ordonnance de 1986 sur la parité salariale*, celles-ci n'ont pas été énoncées en détail et de nombreuses questions demeurent sans réponse. Cette forme de législation sur les droits de la personne, qui énonce un principe en laissant aux tribunaux le soin d'examiner en détail ses répercussions, en vertu de leurs interprétations successives, a grandement aidé à comprendre la nature et l'importance des droits de la personne depuis l'apparition de ce type de loi dans les années 70. C'est aussi ce qui s'est passé dans une certaine mesure dans le cas de l'article 11. Toutefois, en raison de la complexité des comparaisons que l'on doit établir pour déterminer s'il y a eu discrimination, il est difficile d'interpréter et d'appliquer de manière uniforme les dispositions de la *Loi* puisque celle-ci ne donne guère d'orientation.

Le manque de clarté de la législation a favorisé une approche contradictoire.

L'absence de normes et de critères précis dans la législation semble avoir eu plusieurs effets indésirables. On présume qu'un objectif sous-jacent de l'article 11 consistait à encourager les employeurs à déployer volontairement des efforts pour respecter la Loi et mettre fin à la discrimination salariale lorsqu'ils en prennent conscience. L'incertitude entourant la nature exacte des obligations des employeurs et les conséquences possibles de la

non-conformité ont eu, dans certains cas, l'effet contraire. Elle a favorisé une approche de confrontation selon laquelle les employeurs et les représentants de leurs employés étaient constamment conscients des défis que pouvait présenter tout programme d'équité salariale et, dans certains cas, elle a empêché de toute évidence l'établissement de ce type de programme sur une base volontaire ou de collaboration.

L'affaire *Bell Canada* est riche en enseignements à cet égard. Suite au dépôt d'une plainte par des employées de Bell en 1988, la société et les syndicats représentant les employées ont convenu, en 1991, de mener une étude conjointe visant à servir de fondement pour un programme d'équité salariale. Bell et les syndicats ont investi beaucoup de temps et d'autres ressources au cours des deux années pendant lesquelles l'étude a été réalisée. Dans le contexte du processus de plainte, Bell a toutefois décidé en 1995 que l'étude conjointe était faussée et, elle s'est opposée à toute utilisation ultérieure de cette étude comme base pour le règlement de la plainte.

La Commission a été saisie de plus de 400 plaintes depuis 1997.

Entre l'adoption de l'article 11 en 1977 et la publication du rapport spécial de la CCDP au Parlement en février 2001, la Commission a été saisie de plus de 400 plaintes[33]. Bien que la plupart aient été rejetées, on a conclu plusieurs règlements, visant environ 1 500 employés.

Les procédures dans le domaine de l'équité salariale sont longues et coûteuses.

Dans plusieurs causes importantes, toutefois, les plaintes ont été renvoyées au Tribunal canadien des droits de la personne et ces litiges ont été interminables, coûteux et acharnés. Les allégations de violation des droits de la personne suscitent souvent chez les accusés une vive réaction de défense. En matière d'équité salariale, les complexités techniques des procédures ont souvent engendré des divergences d'opinions entre les parties, et généralement ont prolongé les procédures.

Le peu de directives précises concernant les normes, les méthodes et les mécanismes acceptables encouragent les litiges.

Il est impossible de rationaliser ou de simplifier entièrement les litiges concernant les plaintes relatives à l'équité salariale, compte tenu que l'on doit disposer de renseignements techniques pour évaluer une discrimination salariale. C'est pourquoi il est irréaliste de croire qu'on pourra trouver un régime législatif éliminant la nécessité de se prononcer sur des questions difficiles d'interprétation et de méthode. Il faut toutefois mentionner que le peu de directives précises concernant les normes, les méthodes ou les mécanismes acceptables, pour réaliser l'objectif établi dans l'article 11, a eu pour effet dans ce contexte, de permettre la

[33] Commission canadienne des droits de la personne, 2001, *supra*, note 7.

contestation de pratiquement tous les problèmes et de décourager les parties d'emprunter une avenue autre que celle du litiges.

Puisqu'il n'existait aucune approche clairement inacceptable en vertu de la législation, les parties en cause ont investi des efforts considérables pour tenter de démontrer que les approches particulières qu'elles privilégiaient étaient raisonnables et conformes à une interprétation appropriée de l'article 11. Pour faire la preuve qu'une méthode donnée répondrait aux critères incomplets établis dans l'*Ordonnance de 1986 sur la parité salariale*—non-sexisme, capacité à mesurer la valeur de tous les emplois et capacité à mesurer les qualifications, les efforts, les responsabilités et les conditions de travail—les parties au litige, y compris la Commission canadienne des droits de la personne, ont jugé nécessaire que leur approche fasse l'objet d'une vaste analyse technique et de présenter de longs témoignages d'experts. Dans l'affaire *Procureur général du Canada* c. *Alliance de la fonction publique du Canada*[34], la Cour a déclaré que dans le cadre des longues audiences devant le Tribunal, certains experts avaient témoigné pendant des semaines, voire des mois.

L'imprécision de la législation suscitait des questions procédurales et d'interprétation.

Ces questions de fond auraient été assez difficiles pour les parties et le Tribunal, mais l'imprécision de la législation suscitait également des questions procédurales et d'interprétation. Au cours de l'examen des principales plaintes dont ont été saisis la Commission et le Tribunal, on a souvent eu recours aux cours de justice pour obtenir des directives relativement aux procédures. Dans l'affaire *Bell Canada* uniquement, il y a eu des requêtes concernant le délai de dépôt de la plainte, la qualité des syndicats pour soumettre les plaintes, le recours à des techniques statistiques particulières, le pouvoir d'un enquêteur de soulever de nouvelles questions, la modification des détails de la plainte, l'indépendance du Tribunal, le statut de l'*Ordonnance de 1986 sur la parité salariale*, la portée du privilège de l'employeur, et le maintien en fonction d'un conseiller juridique particulier. Ces requêtes elles-mêmes ont soulevé des questions très difficiles et ont souvent suscité de longues interruptions des procédures.

Dans l'affaire *Bell Canada*, comme nous l'avons mentionné ci-dessus, le gouvernement du Canada a décidé de modifier la *Loi canadienne sur les droits de la personne* par suite de l'issue de la requête initiale concernant l'indépendance du Tribunal canadien des droits de la personne. Bien sûr, ce processus législatif a entraîné un retard supplémentaire. Quoique les questions d'ordre

---

[34] *Procureur général du Canada* c. *Alliance de la fonction publique du Canada*, [1999], 180 D.L.R. (4e) 95 (F.T.D.)

juridique, qui ont fait l'objet de requêtes successives de la part de l'employeur, ont finalement été réglées, l'audition quant au fond de la plainte déposée n'ont pas été conclus.

Un système dysfonctionnel.

On ne peut pas reprocher aux parties qui ont formulé ces requêtes, presque toujours des employeurs, d'avoir tiré partie du silence de la législation pour soulever des questions non-repondues. Il est toutefois difficile de ne pas en arriver à la conclusion qu'il y a certainement quelque chose de dysfonctionnel dans un système qui permet une succession de demandes aussi nombreuses et variées que celles soulevées dans l'examen et le règlement de plaintes en vertu de l'article 11.

La procédure et l'audition des plaintes ont été longues, coûteuses et décourageantes.

La procédure et l'audition de ces plaintes ont été extraordinairement longues et coûteuses pour les parties intéressées et décourageantes pour les personnes pour lesquelles la rémunération était problématique. La décision de 1999 de la Cour fédérale du Canada a mis fin à la plainte déposée par l'Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC) contre le Conseil du Trésor en 1984. Une autre plainte déposée en 1989 par l'AFPC contre le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest a été réglée en 2001. Aucune décision n'a encore été rendue en ce qui concerne la plainte déposée en 1989 contre Bell Canada par l'Association canadienne des employés de téléphone, le Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier (SCEP), et Femmes-Action. Le Tribunal canadien des droits de la personne s'est réuni pour entendre une plainte déposée par l'AFPC contre Postes Canada à l'automne 1992; après 385 jours d'audience, ces procédures ne sont pas encore terminées et elles ont été ajournées en attente de l'issue des procédures judiciaires intentées dans l'affaire *Bell Canada*.

Le temps qu'il faille pour rendre une décision à l'égard de ces plaintes est peut-être l'élément le plus frappant du fonctionnement du système actuel, ce qui a amené Monsieur le juge Pelletier de la Cour fédérale à souligner :

> Si on se fie aux apparences, les demandes en matière de parité salariale ressemblent aux régimes d'épargne-études : elles constituent des investissements faits par une génération au profit de la suivante[35].

[35] *Bell Canada* c. *Association canadienne des employés de téléphone*, [2000] C.F.J. No. 947.

> [TRADUCTION] « Le fait demeure qu'un groupe de personnes qui gagnent au moins 100 000 $ par an, en plus des allocations de dépenses, a décidé de contester la décision de nous accorder l'équité salariale. Par conséquent, bien des années ont passé et quantité de personnes ayant droit à la parité salariale sont tombées malades—parfois trop malades pour en profiter—et nombre d'entre elles sont mortes, sans jamais voir se concrétiser ce qui leur était dû ni en bénéficier. »
>
> Deborah Young, membre de l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA).

> [TRADUCTION] « L'étude sur l'équité salariale a pris fin en 1989. Elle faisait clairement ressortir que les groupes visés ne touchaient pas une rémunération égale pour un travail de valeur égale. Ont alors suivi les contestations judiciaires, les délais, les appels par le Conseil du Trésor, etc. Les années ont passé et le règlement semblait de plus en plus loin. Je ne cessais de demander au ciel de vivre assez longtemps pour recevoir un chèque de règlement. »
>
> Mary Swinemar, membre retraitée de l'Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC), présentation au Groupe de travail sur l'équité salariale, le 17 juin 2002.

Les litiges interminables étaient une source d'anxiété et de frustration.

Au cours de leurs discussions avec nous, les représentants des syndicats et des employeurs qui étaient parties à ces procédures ont signalé que les litiges interminables étaient une source d'anxiété et de frustration. Au fil du temps, l'information dont on disposait à l'origine pour appuyer ou contester la plainte est devenue désuète et il a fallu recueillir de nouvelles données. L'emphase mise sur les litiges a drainé les ressources des parties et leur a empêchées de mettre l'accent sur d'autres objectifs du milieu de travail. Les représentants des parties étaient de plus en plus impatients et agités. La dynamique de confrontation inhérente aux procédures a exacerbé les tensions qui étaient l'une des raisons à l'origine de la plainte initiale.

Les employés dont la rémunération était visée dans ces plaintes ont eu de la difficulté à accepter la lenteur du règlement définitif de la plainte, alors qu'ils étaient conscients d'avoir peut-être droit

à une rémunération plus élevée. Au cours des consultations, certaines de ces employés nous ont expliqué en quoi la lenteur des procédures avait eu une incidence sur leur vie personnelle. Une employée a expliqué qu'elle avait de la difficulté à décider si elle devait ou non prendre une retraite anticipée pour raisons médicales sans savoir exactement de quelles ressources financières elle disposerait. Une autre a dit s'être demandé si son mari, atteint d'une maladie terminale, aurait vécu plus longtemps sans le stress lié au fait qu'il savait que celle-ci aurait dû, d'après la plainte déposée en son nom, toucher une rémunération plus élevée. Tout en se réjouissant de l'augmentation qui lui avait enfin été accordée, elle estimait qu'elle aurait pu lui être plus utile pendant ces années où sa famille traversait une crise pénible.

Justice différée est justice refusée.

Pour ces employées et leurs collègues, le vieil adage « justice différée est justice refusée » est lourd de sens, compte tenu de l'impossibilité de leur offrir une compensation pour les dédommager de toutes les conséquences de la lenteur des procédures. Pour plusieurs employés, qui n'ont pas vécu assez longtemps pour voir les plaintes déposées en leur nom bien accueillies, cet adage prenait tout son sens. Dans les cas que nous avons cités, la lenteur des procédures relatives à l'équité salariale n'était pas la seule cause de la détresse ou des épreuves subies, mais ces employés considèrent que ces délais ont constitué l'un des facteurs qui ont aggravé leur situation.

Du point de vue du Tribunal canadien des droits de la personne, les procédures de cette ampleur sont devenues excessivement difficiles à gérer. La détermination des dates d'audience pour de si longues périodes—et en particulier en tenant compte de l'agenda des avocats, des membres du Tribunal à temps partiel et des témoins experts—posait problème. Le traitement du volume de documents et autres éléments de preuve associés aux procédures représentait aussi un problème. En raison du nombre de jours consacrés aux audiences proprement dites—dans l'affaire entre l'Alliance de la fonction publique du Canada et le Conseil du Trésor, les audiences ont duré 374 jours—il était inévitable que le comité d'audition ait de la difficulté à avoir une vue d'ensemble de la cause et de regrouper toute l'information pour rendre une décision judicieuse.

Les membres du Tribunal canadien des droits de la personne ont été choisis en raison de leur expérience et de leurs compétences en matière de droits de la personne. Ils ne connaissaient pas forcément les systèmes de rémunération ni les méthodes d'évaluation des emplois. En outre, comme les audiences

relatives aux plaintes concernant l'équité salariale prenaient beaucoup de temps et qu'elles étaient fastidieuses, complexes et imprévisibles, il n'était pas pratique d'affecter des membres à plus d'une de ces causes. Par conséquent, les compétences acquises par les membres en entendant ces causes ne pouvaient être mises à profit dans l'examen d'autres causes relatives à l'équité salariale.

La moitié du budget des services juridiques de la CCDP a été affecté aux causes d'équité salariale.

Bien entendu, des procédures aussi alambiquées ont coûté très cher. Les employeurs, les syndicats et la Commission canadienne des droits de la personne ont dépensé une fortune pour consulter des conseillers juridiques, préparer l'information en vue des audiences et retenir les services de témoins experts et de consultants. Dans le cas de la Commission canadienne des droits de la personne, les frais juridiques associés aux plaintes relatives à l'équité salariale, qui représentaient moins de 8 p. 100 des causes entendues, lui coûtent plus de la moitié de son budget total de services juridiques[36]. Ces causes ont également drainé une proportion considérable des ressources du Tribunal canadien des droits de la personne. L'audition des plaintes déposées par l'Alliance de la fonction publique du Canada contre le Conseil du Trésor et Postes Canada ont chacune entraîné pour le Tribunal des coûts approchant les trois millions de dollars, incluant le temps consacré par le personnel à ces audiences. Les coûts liés à l'affaire mettant en cause le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest se sont chiffrés autour de 1,3 million de dollars. Dans un rapport sur la planification budgétaire pour 2001-2002, le Tribunal a signalé que les dépenses prévues pour tous les autres aspects de ses programmes s'établissaient à environ 2,5 millions de dollars et que ses dépenses estimatives au titre des causes relatives à l'équité salariale n'avaient pas encore été approuvées[37].

Par ailleurs, il était possible que la plainte soit retenue et que les employeurs soient contraints à assumer le coût considérable des rajustements salariaux à la suite des procédures. Selon les interprétations de la législation, ces rajustements auraient un effet rétroactif au moins à partir de la date du dépôt de la plainte. Même si l'on nourrissait un certain espoir que ce scénario incite les parties à résoudre la plainte de façon efficace afin de réduire au minimum cette responsabilité rétroactive, il semble avoir plutôt poussé les employeurs à résister vigoureusement aux plaintes et à soulever toutes les défenses et objections possibles.

---

36 Commission canadienne des droits de la personne, *supra*, note 7, p. 11.

37 Tribunal canadien des droits de la personne, *Budget des dépenses 2001-2002. Rapport sur les plans et les priorités*, 2001.

Dans l'affaire entre l'Alliance de la fonction publique du Canada et le Conseil du Trésor, l'employeur a été tenu de verser un montant total de 3,5 milliards de dollars à plus de 200 000 employés. Bien qu'il s'agisse d'un exemple extrême, d'autres grands employeurs ont envisagé la possibilité d'avoir à verser des montants élevés, dont la valeur exacte est souvent incertaine jusqu'à ce qu'une décision finale soit rendue. Pour le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, les 50 millions de dollars qu'il doit verser en vertu du règlement de la plainte déposée contre lui représentent une obligation financière considérable.

Un important versement final du même type que celui imposé au Conseil du Trésor en 1999 a entraîné différents problèmes, outre le coût à assumer par l'employeur. L'administration de l'indemnité et le paiement des 3,5 milliards de dollars ont en effet créé des difficultés supplémentaires, dont un grand nombre ont été portées à notre attention par différents employés qui ont fait des présentations lors de nos audiences publiques. Le paiement du rajustement salarial sous forme de montant forfaitaire au cours d'une seule année d'imposition a imposé un lourd fardeau fiscal à ces employés, les privant même dans de nombreux cas d'autres avantages tels que le crédit d'impôt pour enfants, le supplément de revenu garanti, les subventions pour frais de garde d'enfants et certains types de prestations d'invalidité.

Compte tenu de l'énorme fardeau inhérent au calcul et au versement des montants aux personnes admissibles, les services des ressources humaines des ministères ne pouvaient guère leur donner des conseils quant à la façon dont elles pouvaient s'y prendre pour transférer ces montants dans leur régime enregistré d'épargne-retraite ou à l'incidence que les paiements pouvaient avoir sur leur droit à pension.

> [TRADUCTION] Le service de la rémunération et des avantages sociaux de Statistique Canada a pris l'allure du Fort Knox. Personne n'avait le droit de poser des questions. On nous disait sèchement que nous recevrions nos chèques plus tard si nous posions des questions et qu'il y avait des lignes directrices très strictes à respecter quant aux dates pour l'émission des chèques.
>
> Michele Rodgers, membre de l'Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC).

Ces employés continuaient de considérer comme une victoire importante le règlement final de leur plainte relative à l'équité salariale, mais la confusion et les problèmes entourant la mise en œuvre du versement octroyé diminuaient grandement la satisfaction découlant de cette victoire.

Nous avons parlé ici des critiques formulées à l'égard du système actuel par ceux qui avaient eu une expérience directe du processus de plainte. Il ne faudrait toutefois pas que l'attention portée aux difficultés liées au processus de plainte occulte un autre problème—il s'agit de déterminer si la législation a eu une incidence uniforme ou globale dans l'ensemble des employeurs relevant de la compétence fédérale.

Dans un système comme celui-ci, où la plainte constitue le seul recours pour les employés lésés, il incombe à ces employés ou à leurs représentants de démontrer tout au long du processus qu'il y a eu discrimination et de donner une indication de sa gravité. La façon dont nous décrirons la complexité du processus de plainte en vertu de l'article 11 et les frais connexes démontrent bien qu'une personne ne peut pratiquement pas se prévaloir du processus de plainte sans aide.

Une personne ne peut pratiquement pas participer au processus de plainte sans aide.

> Suffit de mentionner qu'en vertu de ce système, une plainte doit être déposée pour qu'une action soit entreprise. Le fardeau de la preuve incombe cependant à la plaignante. Sans ressources et sans soutien, il est presque impossible d'y parvenir seule.
>
> Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ), présentation au Groupe de travail sur l'équité salariale, le 23 avril 2002.

> C'est aux femmes de prouver que l'employeur utilise des pratiques discriminatoires dans l'établissement de sa structure salariale. Cette approche dépend donc de la possibilité des individus de porter plainte.
>
> Confédération des syndicats nationaux (CSN), présentation au Groupe de travail sur l'équité salariale, le 21 juin 2002.

Nous avons déjà mentionné qu'environ 400 plaintes ont été déposées auprès de la Commission canadienne des droits de la personne en vertu de l'article 11. Plusieurs ont été rejetées, car elles n'étaient pas admissibles (par exemple, parce qu'elles auraient pu soulever des problèmes d'équité en matière d'emploi). La majorité de ces plaintes a été déposée par des particuliers et certaines ont été réglées, probablement à la satisfaction des plaignantes. Toutefois, cela signifie qu'un nombre relativement limité de plaintes ont été déposées depuis que l'article 11 est en vigueur et que très peu de plaintes formulées par des particuliers ont été menées à bonne fin, comparativement à celles déposées par les syndicats au nom d'employés.

Certains syndicats ont connu du succès.

Les syndicats ont déposé des plaintes contre de grands employeurs et, comme nous l'avons constaté, certains d'entre eux ont réussi à susciter l'établissement d'une nouvelle structure de rémunération plus conforme aux principes d'équité salariale.

Bien entendu, les interventions à l'appui de l'équité salariale en vertu de l'article 11 ne s'inscrivaient pas toutes dans le cadre du processus de plainte. Les responsables du Programme d'équité salariale de Développement des ressources humaines Canada affirment avoir réussi dans une certaine mesure, grâce à son mécanisme de vérification, à amener les employeurs à respecter l'article 11.

Les statistiques du Programme d'équité salariale indiquent qu'un contact quelconque a été établi avec plus de 1 000 employeurs, mais rien n'indique que ce contact ne s'est pas limité à fournir de l'information et du matériel « éducatif ». Il ressort par ailleurs des données que des vérifications ont été menées à bien pour 53 employeurs.

Dans le cadre de ses activités d'éducation et de vérification, le Programme d'équité salariale met l'accent surtout sur des conseils aux employeurs concernant l'obligation que leur impose la loi de ne pas faire de discrimination et à les encourager à mettre en place un mécanisme d'évaluation des emplois leur permettant de cerner et de corriger la discrimination salariale systémique.

L'information sur le Programme d'équité salariale ne donne aucune indication selon laquelle ce programme prévoirait l'établissement de normes concernant des systèmes d'évaluation des emplois ou des méthodes de rajustement salarial inacceptables, l'évaluation des procédures en matière d'équité salariale en cas de discrimination fondée sur le sexe, ou toute évaluation des résultats du processus sous forme de rajustements salariaux concrets ou de structures de rémunération modifiées.

L'éducation et les mesures incitatives s'inscrivant dans le cadre du Programme d'équité salariale ont peut-être porté fruit dans une certaine mesure, mais il est difficile d'en évaluer l'efficacité en raison de l'absence d'objectifs axés sur les résultats. Ce programme, comme tel, ne représente toutefois pas une assise adéquate pour l'établissement d'un régime d'équité salariale pleinement efficace.

Une législation reposant exclusivement sur la conformité volontaire associée à un mécanisme de plainte est inadéquate.

Au chapitre 5 du présent rapport, nous verrons pourquoi nous en sommes arrivés à la conclusion qu'une législation reposant exclusivement sur la conformité volontaire associée à un mécanisme de plainte ne permet pas d'accomplir des progrès appréciables en matière d'équité salariale. Il peut y avoir des cas où certains employeurs ont reconnu de leur propre chef leurs obligations selon l'article 11 et ont entrepris de bonne foi des efforts pour éliminer la discrimination salariale contre leurs employés. Toutefois, selon l'expérience dont nous ont fait part les participants aux consultations, il s'agit là de cas exceptionnels et la majorité des employeurs ne prennent aucune mesure pour que cesse la discrimination à moins d'être aux prises avec une contestation ou une plainte.

De nombreux employés, en particulier ceux qui ne sont pas syndiqués, se trouvent en pratique exclus.

D'après une estimation aussi généreuse que possible de l'incidence éventuelle du traitement des plaintes établie par la Commission canadienne des droits de la personne, les décisions rendues par le Tribunal canadien des droits de la personne et les cours de justice, ainsi que le programme de vérification de DRHC, on en arriverait néanmoins à la conclusion que des milliers d'employeurs relevant de la compétence fédérale, dont quantité de grands employeurs, ont échappé au système en place. De même, il faut déduire que de nombreux employés, en particulier ceux qui ne sont pas syndiqués, se trouvent en pratique exclus de tout recours en vertu de la loi.

> [...] étant donné que seuls les employeurs qui doivent répondre à des plaintes ou qui doivent négocier avec des syndicats se voient obligés de se conformer à l'équité salariale, les règles du jeu ne sont pas les mêmes pour tout le monde.
>
> Congrès du travail du Canada (CTC), présentation finale au Groupe de travail sur l'équité salariale, novembre 2002.

La portée inégale des dispositions sur l'équité salariale figurant dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne* crée de toute évidence des problèmes pour les employés privés d'un recours efficace contre la discrimination salariale. Toutefois, elle pose également un problème dans le cas des employeurs du secteur privé qui, de leur propre chef ou par suite d'une plainte accueillie contre eux ont rajusté la rémunération de leurs employés. Comme l'a signalé une auteure :

> [TRADUCTION] Il désavantage aussi les employeurs individuels d'un secteur donné, si le bien-fondé d'une plainte est confirmé contre eux, alors que leurs concurrents n'ont pas fait l'objet de plainte[38].

Les compressions budgétaires ont réduit la capacité de la CCDP et d'autres organismes à s'acquitter du mandat qui leur est dévolu en vertu de l'article 11.

Il convient enfin de signaler un dernier point concernant les ressources à la disposition des organismes chargés de la promotion et de l'administration de la politique établie dans l'article 11. Bien sûr, la portée des compressions budgétaires effectuées au sein de l'administration fédérale tout au long des années 90 ne se limitait pas aux organismes dont le mandat porte sur les droits de la personne, mais ces mesures ont bel et bien réduit la capacité de la Commission canadienne des droits de la personne et des autres organismes à s'acquitter du mandat qui leur est dévolu en vertu de l'article 11. Par exemple, la Commission a dû faire face à une réduction budgétaire de 20 p. 100 échelonnée entre 1993 et 1997[39]. Le budget du Programme du travail de DRHC a également subi une baisse. Certaines ressources ont récemment été réaffectées au Programme d'équité salariale, dont les activités avaient été freinées pendant plus de dix ans en raison des contraintes financières. Bien que nous ne soyons pas persuadés que le régime mis en place en vertu de l'article 11 aurait été un mécanisme efficace pour parvenir à l'équité salariale même si l'on avait disposé de ressources supplémentaires, il ne fait aucun doute que les restrictions budgétaires ont nui à l'exercice du mandat de ces organismes.

Conclusion

L'article 11 visait à sauvegarder le principe d'équité salariale dans les relations de travail relevant de la compétence fédérale. La

---

38 Judith Davidson-Palmer, *Évaluation des modèles de mise en oeuvre, de surveillance et d'application de l'équité salariale*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002, p. 6.

39 Commission canadienne des droits de la personne, *Rapport annuel 1996*, 1997, Ottawa, Travaux publics et services gouvernementaux.

législation a réussi dans une certaine mesure à mettre l'équité salariale à l'ordre du jour pour les parties intéressées et à apporter un solide appui à ceux qui souhaitaient contester la discrimination salariale.

> [TRADUCTION] Bien qu'il loue les efforts déployés par l'État pour mettre en œuvre le principe d'une rémunération égale pour un travail de valeur égale, le Comité déplore la durée indue du processus de vérification...
>
> Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), réponse au cinquième rapport périodique du Canada, *Draft Report*, Twenty-eighth session, Advanced Unedited Version, 13-31, January 2003, par. 51, p. 8.

Le système actuel ne constitue pas un mécanisme efficace pour accomplir des progrès appréciables et systématiques en matière d'équité salariale.

Toutefois, nous avons conclu de façon générale que le régime en place aux termes de l'article 11 n'a pas permis d'accomplir des progrès appréciables et systématiques dans la réalisation de l'équité salariale dans l'ensemble des employeurs relevant de la compétence fédérale. Les personnes qui ont pris part à nos consultations—travailleurs, syndicats, représentants des employeurs, groupes de revendication d'égalité, représentants du gouvernement et membres du Tribunal—n'étaient pas toujours du même avis sur les détails des changements acceptables. Pourtant, ils s'entendaient pratiquement tous pour dire que le système actuel ne constitue pas un mécanisme efficace pour parvenir à l'équité salariale. Les personnes ont subi l'insatisfaction, l'incertitude, les délais sans fin, la zizanie et les coûts astronomiques associés non seulement à l'issue du processus mais aussi au processus proprement dit. Fait peut-être le plus important, un grand nombre de travailleurs, dont la plupart étaient particulièrement vulnérables, n'ont pas eu accès au processus.

Le système actuel n'est pas efficace.

À notre avis, l'expérience de l'article 11 démontre qu'une législation adéquate sur l'équité salariale ne peut reposer sur l'hypothèse selon laquelle la majorité des employeurs prendront volontairement des mesures pour y parvenir. L'incapacité de nombreux employeurs à prendre en charge les aspects techniques des problèmes d'équité salariale peut expliquer en partie cette situation. Toutefois, il n'en reste pas moins que le système actuel n'a pas permis de faire en sorte que les employeurs relevant de la compétence fédérale prennent des mesures pour éliminer la discrimination salariale dans leur milieu de travail.

Dans son rapport sur l'équité salariale intitulé *Le temps d'agir*, la Commission canadienne des droits de la personne a formulé le commentaire suivant :

> [TRADUCTION] L'expérience montre cependant que les plaintes ne sont pas particulièrement indiquées pour combattre des formes de discrimination subtiles et, en général, non intentionnelles, qui font partie intégrante de régimes complexes et que nous désignons aujourd'hui par l'expression *discrimination systémique*.

Nous nous rallions à cette conclusion et nous recommanderons au chapitre 5 l'adoption d'un nouveau modèle pour permettre au Canada de respecter les engagements qu'il a pris sur la scène internationale et nationale en faveur d'une rémunération égale pour un travail de valeur égale.

Chapitre 4 – Le modèle proactif

Le modèle proactif ne repose pas sur le dépôt de plaintes.

Le modèle proactif d'équité salariale se distingue du modèle traditionnel de plaintes, par le fait qu'il n'attend pas qu'une plainte soit déposée avant qu'une étude ne soit entamée. Les employeurs sont tenus d'examiner leurs pratiques salariales, d'identifier les disparités salariales basées sur le sexe, et de prendre des mesures pour les éliminer. Contrairement au modèle axé sur le dépôt de plaintes, le modèle proactif prévoit également des délais pour éliminer ces iniquités. Il adopte une approche systémique pour résoudre un problème systémique.

Forcées de constater l'inefficacité du modèle basé sur les plaintes, plusieurs provinces ont progressivement adopté des lois proactives d'équité salariale. Ce changement s'appuyait également sur le constat du peu de succès d'un autre modèle, le modèle volontaire. De nombreuses études ont indiqué qu'en matière d'égalité, peu d'employeurs adoptaient volontairement des programmes en matière d'équité en emploi ou d'équité salariale.

Le modèle proactif a pour objectif de couvrir le plus grand nombre de femmes victimes de discrimination salariale. Alors qu'une plainte ne règle que le cas des plaignantes, une approche proactive peut s'appliquer de façon plus étendue au travers d'organisations et même à des secteurs industriels complets.

Dans un modèle proactif, c'est à l'employeur qu'incombe la charge d'identifier les écarts salariés discriminatoires; c'est plutôt sur les employés qu'un système basé sur les plaintes la fait retomber. Cela peut avoir un effet particulièrement négatif sur les travailleuses non-syndiquées et n'ayant pas accès à l'expertise et aux moyens financiers nécessaires pour déposer une plainte en discrimination salariale.

Le modèle proactif favorise la coopération et permet d'éviter le recours aux plaintes.

En abandonnant le processus fondé sur les plaintes, le modèle proactif vise à éviter l'approche de confrontation qui a marqué les causes de discrimination qui se sont retrouvées devant les commissions des droits de la personne ou devant les tribunaux. Comme l'a souligné Nan Weiner :

> [TRADUCTION] Une approche proactive ne présume pas que ceux qui fixent les salaires sont coupables. Elle reconnaît la nature systémique du problème. Elle enjoint également les organismes à examiner leurs modes de fixation des salaires et à corriger les iniquités qui pourraient s'y trouver.[1]

[1] Nan Weiner, « Effective Redress of Pay Inequities », *Canadian Public Policy – Analyse de Politiques*, 2002, vol. 28, mai 2002, numéro spécial, nº 1, p. S101-S115.

Le modèle proactif vise également à réduire les longs délais qui ont caractérisé ces causes, ainsi que les coûts monétaires importants qui en ont résulté, y compris les coûts liés à la rétroactivité des rajustements salariaux assortis de frais d'intérêt.

Ce sont là certaines des raisons expliquant l'adoption du modèle proactif, d'abord par le Manitoba en 1985, puis par l'Ontario, la Nouvelle-Écosse, l'Île du Prince Édouard, le Nouveau-Brunswick et, enfin, le Québec en 1996.

Caractéristiques des modèles proactifs

Les législations proactives en matière d'équité salariale visent spécifiquement la discrimination à l'égard des personnes qui occupent des emplois à prédominance féminine.

Les législations proactives adoptées jusqu'ici au Canada en matière d'équité salariale ont pour objectif de corriger les écarts salariaux dus à la discrimination systémique fondée sur le sexe. Elles visent spécifiquement la discrimination à l'égard des personnes qui occupent des emplois à prédominance féminine. Ces législations visent une égalité des résultats et non seulement une égalité des chances. Elles ne prescrivent pas aux employeurs simplement de modifier leurs pratiques et d'en éliminer les aspects discriminatoires. Elle sont assorties d'obligations de corriger les écarts salariaux et de verser les ajustements requis. Elles reprennent ainsi dans le domaine de l'équité un modèle de base du monde des affaires : celui de juger de l'efficacité d'un plan d'action non seulement par les décisions prises ou les changements de pratiques, mais plutôt par les résultats précis qui ont été obtenus.

La nature systémique de la discrimination salariale à l'égard des femmes a été bien documentée, comme le montre le premier chapitre de ce rapport. Ces lois constituent un correctif systémique à un problème de nature systémique.

Une caractéristique importante de la législation proactive sur l'équité salariale est de prévoir la participation des représentants syndicaux au processus de mise en œuvre de l'équité salariale dans les entreprises. Celle-ci peut prendre diverses formes, comme nous le verrons au chapitre 8. La législation proactive vise donc à substituer un processus coopératif au processus hautement conflictuel qui caractérise le modèle fondé sur les plaintes.

Le processus proactif comporte de nombreuses étapes distinctes.

L'équité salariale dans les lois proactives est atteinte par la mise en œuvre d'un programme d'équité salariale qui se fait généralement selon les étapes suivantes :

- La détermination des catégories d'emplois et de leur prédominance;

- La détermination de la démarche, de la méthode et des outils d'évaluation;
- L'évaluation proprement dite de ces catégories d'emplois;
- Les comparaisons salariales et la détermination des écarts salariaux;
- La détermination des modalités de versement des rajustements salariaux;
- Le versement des rajustements salariaux.

La législation proactive est plus précise que le modèle par plaintes.

Afin de répondre aux critiques formulées relativement à l'imprécision du modèle fondé sur les plaintes et des difficultés qu'elle entraîne, la plupart des lois proactives prévoient des critères précis d'application de l'équité salariale. L'historique de la législation proactive en matière d'équité salariale révèle une évolution. La plus récente législation proactive en matière d'équité salariale adoptée au Québec comprend des dispositions plus précises que celles des législations canadiennes qui l'ont précédée. Toutefois, à mesure que les applications se font plus nombreuses, les intervenants notent des lacunes et plusieurs ont souligné aux membres du Groupe de travail la nécessité d'aller plus loin dans le niveau de précision.

Ces lois comprennent également un échéancier divisé en deux volets : le premier a trait à l'élaboration du programme d'équité salariale et le second couvre l'étalement du versement des rajustements. La raison d'être de l'échéancier est d'éviter les trop longs délais du modèle traditionnel fondé sur les plaintes. Certaines lois ne prévoient pas d'échéances quant au versement des rajustements, ce qui va à l'encontre du droit à une réparation rapide[2]. Les lois existantes n'indiquent pas non plus une date de début. Selon certains intervenants, afin d'assurer la réalisation de l'équité salariale selon les délais prévus, l'échéancier devrait prévoir une date de début des travaux[3]. Cela éviterait de se retrouver dans une situation où des employeurs trop confiants de réaliser rapidement l'exercice commenceraient trop tard et dépasseraient les délais permis.

Les législations proactives dans le secteur public

Dans cette section, nous effectuerons un bref tour d'horizon de quatre provinces dont les lois proactives ne s'appliquent qu'au secteur public au sens large, incluant dans la plupart des cas le secteur parapublic ainsi que les sociétés d'État.

---

[2] Judith Davidson-Palmer, *Évaluation des modèles de mise en œuvre, de surveillance et d'application de l'équité salariale*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002, p. 19.

[3] Confédération des syndicats nationaux (CSN), présentation au Groupe de travail sur l'équité salariale, juin 2002, p. 9.

Manitoba

En 1985, la loi proactive du Manitoba entre en vigueur et sert de modèle.

La *Loi sur l'égalité des salaires*[4], entrée en vigueur en 1985, couvre les secteurs public et parapublic ainsi que les sociétés d'État. Le Manitoba a servi de modèle dont se sont inspirées les autres juridictions, notamment en matière de contenu d'un programme d'équité salariale, des outils utilisés, de la participation des syndicats et du rôle de l'organisme responsable de la législation.

Le processus de réalisation de l'équité salariale est plus réussi lorsque le syndicat y participe.

Les résultats de l'expérience manitobaine indiquent que les rajustements salariaux réalisés ont varié entre 1,97 p. 100 et 3,30 p. 100 de la masse salariale des employeurs visés (tableau 4.1). L'écart salarial selon le sexe a été réduit de moitié là où il y avait un syndicat, passant de 14 p. 100 à 7 p. 100. Par contre, si l'on considère l'ensemble des emplois tant syndiqués que non syndiqués, l'écart salarial est passé de 18 p. 100 à 13 p. 100. Cette différence reflète ce que beaucoup de praticiens et de chercheurs ont constaté, à savoir que la participation d'un syndicat au processus permettra d'atteindre plus facilement les objectifs de l'équité salariale.

Tableau 4.1 Résultats de l'équité salariale au Manitoba

Employeurs	Fonction publique	Université	Sociétés de la Couronne
Échéance du programme	1990	1991	1992
Nombre d'employés couverts	5000	1950	3324
Montant du rajustement salarial	1,87 $/h	2,01 $/h	n.d.
Pourcentage de la masse salariale	3,30 %	2,33 %	1,97 %

Source : Province de Manitoba. *Update on Pay Equity*. Février 1994. Non publié.

Un aspect particulier de la loi manitobaine a été jugé inconstitutionnel par les tribunaux, soit le fait d'établir un plafond pour les rajustements salariaux. La loi manitobaine stipulait à l'origine que ceux-ci ne pouvaient dépasser 4 p. 100 de la masse salariale de l'employeur. Contestée par les syndicats représentant les employés du secteur de la santé, cette disposition a été jugée contraire à l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

[4] Manitoba, *Loi sur l'égalité des salaires*, C.P.L.M. c. P13 1985.

Nouvelle-Écosse

La *Loi sur l'équité salariale*[5] est entrée en vigueur en 1988 et couvre les secteurs publics et parapublics ainsi que les sociétés d'État. Elle s'est appliquée progressivement à trois groupes distincts :

En Nouvelle-Écosse, la *Loi sur l'équité salariale* est entrée en vigueur en 1988 et couvre les secteurs public et parapublic ainsi que les sociétés d'État.

1. les fonctionnaires, les employés de certains hôpitaux;
2. les sociétés d'État, les commissions scolaires et les employés du secteur hospitalier non inclus dans le premier groupe;
3. les universités, les municipalités et les entreprises municipales.

Les rajustements réalisés dans le premier groupe indiquent une grande amplitude allant de 404 $ à 9 945 $ et ont touché 53 catégories d'emplois à prédominance féminine sur 73. Quant au deuxième groupe, les rajustements ont été limités et ont couvert seulement 8 hôpitaux sur 44 en raison de l'absence de comparateurs masculins. Ce résultat peut paraître surprenant à première vue, mais il est dû à une disposition spécifique de la loi néo-écossaise, à savoir l'exclusion de toutes les catégories d'emplois comptant moins de dix employés. Or, les catégories d'emplois masculines sont souvent très différenciées et comptent un petit nombre de titulaires. Une estimation réalisée en 1994 indique que dans les groupes deux et trois, en raison de l'exigence de taille minimale des catégories d'emplois, un maximum de 10 p. 100 des employés visés en vertu de la législation recevraient un rajustement salarial[6].

Les rajustements salariaux ont touché 53 catégories d'emplois à prédominance féminine sur 73.

Île-du-Prince-Édouard

La *Loi sur l'équité salariale*[7] entrée en vigueur en 1988 couvre les secteurs public et parapublic. Elle prévoit un échéancier maximal de six ans : deux ans pour élaborer le programme d'équité salariale et quatre ans pour finir de verser les rajustements salariaux. La valeur moyenne des rajustements a été de 3 120 $ par an et a atteint 4,91 p. 100 de la masse salariale totale des secteurs couverts. Ce pourcentage élevé résulte assurément d'une plus grande souplesse de la Loi quant aux choix méthodologiques possibles pour atteindre l'équité salariale.

À l'Île-du-Prince-Édouard, la *Loi sur l'équité salariale* qui est entrée en vigueur en 1988 couvre les secteurs public et parapublic.

---

5 Nouvelle-Écosse, *Pay Equity Act*, R.S.N.S. 1989, c. 337, art. 1.

6 Susan Genge, *L'équité salariale au Canada : Les solutions. L'expérience des praticiennes et des praticiens en équité salariale de divers syndicats*, un rapport préparé pour Développement des ressources humaines Canada (DRHC) et pour le Comité ad hoc en équité salariale du Congrès du travail du Canada, 1994, p. 4-12 à 4-14.

7 Île-du-Prince-Édouard, *Pay Equity Act*, R.S.P.E.I. 1988, c. P-2.

Nouveau-Brunswick

Au Nouveau-Brunswick, la *Loi sur l'équité salariale* est entrée en vigueur en 1990 et couvre le secteur public ainsi que quelques organismes gouvernementaux.

La *Loi sur l'équité salariale*[8] du Nouveau-Brunswick est entrée en vigueur en 1990. Son champ d'application est restreint au secteur public ainsi qu'à certains organismes gouvernementaux. Une analyse de ses résultats indique que 96 p. 100 des catégories d'emplois visées ont obtenu des rajustements[9]. Bien qu'un seuil minimal de 10 employés par catégorie d'emplois ait été inclus dans la Loi, des exceptions y sont admises. Il est difficile de se prononcer sur les résultats de la Loi par manque de données disponibles.

À l'heure actuelle, la Coalition pour l'équité salariale[10] —un regroupement de personnes et d'organismes du Nouveau-Brunswick—fait du lobbying auprès du gouvernement en vue de l'adoption d'une loi proactive d'équité salariale à portée universelle, alors que, parallèlement, les pouvoirs publics réfléchissent également à la question.

Les législations proactives visant l'ensemble des secteurs économiques

La *Loi sur l'équité salariale* de l'Ontario

Entrée en vigueur en 1988, la loi ontarienne sur l'équité salariale constitue la première loi proactive à s'étendre autant au secteur privé que public.

La *Loi sur l'équité salariale*[11] de l'Ontario est entrée en vigueur en 1988 et constitue la première loi proactive à s'étendre au secteur privé. Elle s'applique aux entreprises ayant 10 salariés et plus et prévoit une certaine flexibilité dans la mise en œuvre selon le secteur et la taille des entreprises. C'est ainsi que le secteur public et les employeurs ayant 500 salariés et plus devaient avoir terminé l'élaboration des programmes d'équité salariale au 1er janvier 1990. Les entreprises ayant entre 100 et 499 salariés devaient avoir terminé l'élaboration de leur programme au 1er janvier 1991. Le versement des rajustements devait commencer dès l'affichage du programme et se faire à raison de 1 p. 100 de la masse salariale par an. Le total des versements devait être terminé au 1er janvier 1995 pour le secteur public alors qu'aucune date limite n'était fixée pour le secteur privé.

Enfin, les entreprises de 10 à 99 salariés avaient le choix entre deux options :

- soit ne pas afficher leur programme et avoir versé tous les rajustements nécessaires au 1er janvier 1993 pour les entreprises de 50 à 99 salariés et au 1er janvier 1994 pour les plus petites;

---

8 Nouveau-Brunswick, *Loi sur l'équité salariale*, R.S.N.B. 1989, c. P-5.01.

9 Susan Genge, *supra*, note 6, p. 4-10.

10 Voir le site Web de la Coalition pour l'équité salariale au www.equite-equity.com.

11 Ontario, *Loi sur l'équité salariale*, L.R.O. 1990, chap. P. 7.

- soit afficher leur programme, ce qui leur donnait le droit d'étaler les versements à raison de 1 p. 100 de la masse salariale par an.

Des dispositions souples qui tiennent compte des caractéristiques structurelles sont certainement avantageuses puisqu'elles permettent à l'organisme chargé de faire respecter la Loi de se concentrer, au début, sur un certain nombre d'organisations pour ensuite étendre progressivement son champ d'intervention. Toutefois, une trop grande souplesse de ces dispositions risque de causer une certaine confusion chez les intervenants quant aux obligations imposées à chaque type d'organisation.

Dès l'entrée en vigueur de la Loi, un organisme indépendant a été institué : la Commission de l'équité salariale comprenant deux entités : le Bureau de l'équité salariale et le Tribunal de l'équité salariale. Le Bureau de l'équité salariale s'est donné pour objectif de faciliter la mise en œuvre de la Loi en développant rapidement des documents d'information, notamment des orientations et en établissant des programmes de formation et des outils de formation. De plus, il effectue des enquêtes et joue un rôle actif dans la médiation et dans la résolution des plaintes en vertu de la *Loi sur l'équité salariale*.

Les cas les plus controversés qui soulèvent des questions nouvelles et complexes sont référés au Tribunal de l'équité salariale. Plusieurs décisions rendues par ce tribunal sur des aspects importants de l'équité salariale, tels que la neutralité de l'évaluation des emplois, servent de référence aujourd'hui pour les intervenants dans ce domaine[12].

Universalité du champ d'application

En 1994, on y a introduit les méthodes de comparaison proportionnelle et de comparaisons externes.

La loi ontarienne recouvre l'ensemble des secteurs économiques et vise théoriquement l'ensemble des personnes dans les catégories d'emploi à prédominance féminine. Toutefois dès le départ, un problème majeur a été constaté : celui de l'absence, dans certains lieux de travail, d'un comparateur masculin permettant d'estimer les écarts salariaux. La méthode individuelle de comparaison salariale d'emploi à emploi, s'étant avérée très restrictive dans plusieurs cas, la Loi a été modifiée en 1993 pour inclure la méthode de comparaison fondée sur la valeur proportionnelle[13]. De même, dans plusieurs secteurs à prédominance féminine tels que les services sociaux, l'industrie

---

12 Voir par exemple, la référence de *Haldimand-Norfolk* (No. 6) (1991), 2 P.E.R. 105, au chapitre 10.

13 La méthode de comparaison proportionnelle permet de comparer les catégories d'emplois à prédominance féminine aux catégories d'emplois à prédominance masculine même si ces emplois ne sont pas tout à fait équivalents.

du vêtement, et le commerce de détail, il était impossible d'identifier des comparateurs masculins chez un même employeur. C'est pourquoi, une autre modification, en 1993, a introduit la possibilité de comparaisons externes[14] mais uniquement dans le secteur public élargi, laissant irrésolue la situation des travailleuses dans les entreprises privées dénuées de comparateurs masculins. En 1996, le nouveau gouvernement conservateur a abrogé les dispositions relatives aux comparaisons externes. Toutefois celles-ci furent réintroduites dans la Loi en 1997, suite à la décision de la Cour supérieure de justice de l'Ontario[15].

Flexibilité

La législation ontarienne comporte trois critères pour déterminer la prédominance sexuelle.

La flexibilité de la Loi a été voulue afin de permettre son adaptation à divers milieux de travail. Cette flexibilité se reflète par exemple dans l'établissement de la prédominance sexuelle des catégories d'emplois où la Loi propose trois critères possibles. En plus de tenir compte d'un seuil statistique, on peut prendre en considération le sexe des personnes exerçant traditionnellement un type d'emploi et les stéréotypes s'y rattachant. Le paragraphe 1(5) de la Loi stipule :

> 1(5) Aux fins de décider si une catégorie d'emplois est une catégorie d'emplois à prédominance féminine ou une catégorie d'emplois à prédominance masculine, ou de convenir de la prédominance d'une catégorie d'emplois, il est tenu compte du sexe des personnes qui exercent traditionnellement ces emplois, des stéréotypes sexuels attachés à des domaines d'emplois, ainsi que des autres critères qui peuvent être prescrits par les règlements[16].

Cette flexibilité se reflète également dans la détermination de la méthode d'évaluation, où les exigences restent assez limitées. Les amendements permettant l'utilisation de méthodes complémentaires des rajustements salariaux en témoignent également. Le fait de permettre aux petites entreprises de ne pas afficher leur programme d'équité salariale et de leur offrir une autre option représente aussi une manifestation de cette flexibilité.

---

[14] La méthode de comparaisons externes est employée lorsqu'une entreprise n'a pas de comparateur masculin. Cette entreprise peut alors utiliser des comparateurs masculins d'un autre organisme.

[15] *Service Employees International Union, Local 204* v. *Attorney General of Ontario*. (1997), 35 O.R. (3d) 508.

[16] Ontario, *supra*, note 11.

Participation

La loi ontarienne prévoit la participation des syndicats.

La loi ontarienne prévoit que lorsqu'un syndicat est présent, le processus de mise en œuvre de l'équité salariale doit se faire conjointement. Le rôle joué par les syndicats est particulièrement important, comme le souligne Gunderson :

> [TRADUCTION] Dans des régimes proactifs (tels que celui de l'Ontario) qui ne reposent pas sur les plaintes, les syndicats peuvent être particulièrement utiles en fournissant des renseignements pertinents à l'évaluation des emplois, la détermination des comparateurs appropriés, la définition précise de l'employeur et du salaire (incluant les rémunérations autres que le salaire), l'estimation des courbes salariales et la détermination des exceptions. Ils peuvent également représenter les salariés devant les tribunaux[17].

Les comités conjoints permettent de mieux contrôler la conformité à la législation.

Comme le notent certains auteurs, la création de comités conjoints chargés d'élaborer le programme d'équité salariale a permis de mieux contrôler la conformité du programme d'équité salariale aux exigences de la Loi[18].

Dans les entreprises non syndiquées, l'employeur n'est pas tenu de faire participer les salariés.

Dans les entreprises non syndiquées, par contre, l'employeur prépare le programme d'équité salariale tout seul et doit l'afficher. Il n'a aucune obligation de faire participer les salariés. On peut considérer que l'affichage des programmes qui est obligatoire dans les organisations publiques et dans les entreprises privées de 100 salariés et plus, constitue indirectement une forme de participation limitée. En effet, suite à l'affichage, les salariés ont 90 jours pour réviser le programme et soumettre leurs commentaires à l'employeur. Celui-ci dispose ensuite de sept jours pour y répondre par un nouvel affichage. Si les salariés considèrent qu'il n'y a pas répondu de façon satisfaisante, ils ont 30 jours pour déposer un avis d'opposition.

Maintien de l'équité salariale

En Ontario, les employeurs doivent maintenir l'équité salariale, une fois que celle-ci est atteinte.

La *Loi sur l'équité salariale* de l'Ontario comprend une obligation de maintien de l'équité salariale, une fois que celle-ci est atteinte. Elle ne précise pas le type de changements qui pourraient affecter le maintien des résultats, ni, à fortiori, les moyens d'y répondre. Un seul cas est mentionné, celui de la négociation

---

17 Morley Gunderson, « The Evolution and Mechanics of Pay Equity in Ontario », *Canadian Public Policy – Analyse de Politiques*, vol. 28, mai 2002, p. S127.

18 Voir à titre d'illustration, l'exemple cité par Judith A. McDonald and Robert J. Thornton, « Private-Sector Experience with Pay Equity in Ontario », *Canadian Public Policy – Analyse de Politiques*, 1998, vol. 24, n° 2, p. 195.

d'une nouvelle convention collective. La Loi permet la création de nouveaux écarts salariaux dus au pouvoir de négociation. Toutefois, il semble que cette disposition n'ait été que rarement invoquée. Selon certains participants à nos consultations, l'absence de directives précises quant au maintien a créé une grande incertitude, notamment en raison des changements multiples et rapides dus à des restructurations économiques.

Contrôle et vérification

La loi ontarienne n'exige pas des employeurs la soumission de rapports à la Commission de l'équité salariale. Celle-ci, par contre, peut prendre l'initiative de réaliser des vérifications dans les entreprises. En 1995, elle avait prévu un programme de vérification, mais celui-ci a dû être limité à cause d'un manque de fonds. Ce manque de contrôle de l'application de la Loi est considéré comme une faille majeure.

Évaluation des résultats

Les rajustements salariaux reçus par les travailleuses

Certains contestent l'efficacité de la législation provinciale.

L'examen des résultats d'équité salariale dans les entreprises ontariennes a donné lieu à des opinions divergentes. Certains intervenants soulignent « les désavantages et l'inefficacité apparente des législations provinciales d'équité salariale »[19] ou indiquent que « les rajustements de salaires n'ont pas eu l'ampleur prévue par certains groupes »[20]. D'autres, à partir des expériences de terrain soulignent au contraire qu'un très grand nombre de programmes ont été réalisés dans les entreprises syndiquées et ont donné lieu à des rajustements salariaux intéressants[21].

Une série d'enquêtes effectuées pour le compte du Bureau de l'équité salariale entre 1991 et 1994 permet d'avoir une vue d'ensemble de l'application de la Loi, selon le secteur et la taille des entreprises. Chacune de ces enquêtes a été effectuée quelques mois après la date légale d'affichage pour les entreprises visées. Par conséquent, les données peuvent sous-évaluer les résultats dans la mesure où un certain nombre d'entreprises ont tardé à

---

19 Employeurs des transports et communications de régie fédérale (ETCOF), mémoire soumis au Groupe de travail sur l'équité salariale, juin 2002, p. 9.

20 Association des banquiers canadiens (ABC), mémoire soumis au Groupe de travail sur l'équité salariale, novembre 2002, p. 2.

21 Voir les soumissions suivantes au Groupe de travail sur l'équité salariale : La Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ), avril 2002; le Syndicat national de l'automobile, de l'aérospatiale, du transport et des autres travailleurs et travailleuses du Canada (TCA-Canada), juin 2002; et l'Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC), avril, juin et novembre 2002.

commencer le processus d'équité salariale. Comme le soulignent les auteurs du rapport sur le secteur public et les entreprises de 500 salariés et plus, l'enquête a abouti au constat d'un processus d'équité salariale en marche :

> La plupart des employeurs travaillaient toujours à la mise en œuvre de l'équité salariale, ce qui nous laisse sous-entendre que, au moment de la rédaction du présent dossier, quelques mois plus tard, le pourcentage d'employeurs s'étant soumis aux demandes d'affichage de la Loi s'élève à un nombre supplémentaire appréciable[22].

Une comparaison des résultats des diverses enquêtes permet de dégager l'état de conformité des organisations quant à la mise en œuvre des programmes d'équité salariale et quant à leur nombre.

Tableau 4.2 Programmes d'équité salariale selon la taille des entreprises

Taille de l'entreprise	Pourcentage des entreprises ayant affiché au moins un programme d'équité salariale (PES)		
	Tous les PES	Quelques PES	Total
10-49 salariés (1994)	64 %	10 %	74 %
50-99 salariés (1992)	54 %	12 %	66 %
100-499 salariés (1991)	51 %	15 %	66 %
500 salariés et plus (1990)			
➤ secteur privé	50 %	26 %	76 %
➤ secteur public	46 %	24 %	86 %

Notes :

a. La date entre parenthèses indique l'année où l'enquête a été réalisée.

b. En ce qui concerne les entreprises comptant de 10 à 99 salariés, le pourcentage se rapporte seulement à celles qui avaient décidé d'afficher un programme, soit 24 p. 100 de l'échantillon pour les 50 à 99 et 7 p. 100 pour les 10 à 49.

Un nombre important de programmes complétés ne prévoyaient aucun rajustement salarial.

Le tableau précédent semble indiquer un haut taux de conformité. Toutefois, des sources d'information supplémentaires conduisent à une interprétation plus nuancée. Le premier point à noter est que pour les entreprises de 50 à 99 salariés, celles de 100 à 499 salariés ainsi que celles de 500 salariés et plus, ainsi

[22] SPR Associates Incorporated/National Mail Surveys Incorporated, *Une évaluation de l'équité salariale en Ontario : la première année*, 1991, Toronto, Canada, p. 6.

que pour le secteur public, les données ont été recueillies avant que les amendements permettant les comparaisons des valeurs proportionnelles et les comparateurs externes ne soient en vigueur. Par conséquent un nombre important de programmes complétés ne prévoyaient aucun ajustement salarial pour l'une ou l'autre des raisons suivantes :

- le comparateur masculin choisi selon la méthode alors en vigueur avait un salaire inférieur ou égal à l'emploi à prédominance féminine;
- il n'y avait aucun comparateur masculin.

En 1990, 20 p. 100 des emplois à prédominance féminine avaient reçu des rajustements salariaux.

L'absence de comparaisons des valeurs proportionnelles et des comparateurs externes a eu des effets importants, comme l'indiquent les résultats des diverses enquêtes. Par exemple, dans les entreprises de 500 salariés et plus du secteur privé, seulement 20,6 p. 100 des emplois à prédominance féminine avaient reçu des rajustements en 1990 alors que près de 80 p. 100 n'en avaient pas reçu pour l'une ou l'autre des raisons suivantes :

- 51 p. 100 avaient un salaire égal ou plus élevé que leur comparateur masculin;
- 28 p. 100 n'avaient aucun comparateur masculin.

Dans les différentes catégories de taille des entreprises, on retrouve des résultats comparables : une forte proportion d'emplois à prédominance féminine n'a pas eu de rajustements parce que leur salaire était égal ou supérieur au comparateur masculin. Il faut se rappeler que ce résultat est attribuable à la disposition légale selon laquelle lorsqu'une catégorie d'emplois à prédominance féminine n'a pas de comparateur de même valeur, elle doit être comparée à celui qui a une valeur moindre mais un salaire plus élevé. Par conséquent, si un tel comparateur n'existe pas, ce qui est probable dans bien des situations, il n'y aura pas de rajustements pour cette catégorie d'emplois à prédominance féminine. Sur la base de ces résultats, on ne peut affirmer qu'une loi proactive sur l'équité salariale est inefficace, mais on peut souligner par contre que certains choix méthodologiques contenus à l'origine dans la loi ontarienne ont limité l'ampleur de son impact.

Respect de la loi par les petites entreprises.

Un problème distinct du précédent concerne les entreprises de 10 à 49 salariés, où seules 7 p. 100 avaient pris la décision d'afficher leur programme d'équité salariale alors que plus des 4/5 n'avaient pas encore décidé ce qu'elles allaient faire. Les données indiquées ne sont donc pas fiables et soulèvent surtout un problème de fond, celui de la conformité des petites entreprises. Comme le soulignent les auteurs de cette enquête :

> [TRADUCTION] Deux pré-tests importants effectués par l'Institute of Social Research ont démontré que la population ciblée était bien différente de celle qui avait participé aux enquêtes précédentes. Il arrivait souvent que les propriétaires de petites entreprises ne connaissent pas ou ne comprennent pas le principe de l'équité salariale tel que défini dans la législation[23].

L'Association des banquiers canadiens indique que « les petits employeurs ont trouvé l'adaptation difficile »[24]. Selon Nan Weiner[25], le problème de non-conformité de la part des petites entreprises est sérieux, compte tenu du fait qu'elles emploient un fort pourcentage (65 %) des femmes.

Si l'on examine le type de catégories d'emplois ayant reçu des rajustements en Ontario, on note une proportion importante des emplois de bureau, ce qui était prévisible puisqu'il s'agit d'emplois avec une prédominance féminine marquée.

Les augmentations moyennes sont très variables selon les études examinées et la taille des entreprises.

Comme le révèlent certaines études, les rajustements salariaux varient beaucoup. Ils sont en moyenne de 11 p. 100 du salaire de base pour les entreprises ayant entre 50 et 99 salariés et de 8 p. 100 pour celles qui ont entre 10 et 49 salariés. McDonald et Thornton[26] dans leur analyse portant sur 27 entreprises indiquent que le taux moyen des rajustements est de 5 p. 100 du salaire de base des travailleuses. D'autres études ont donné différents résultats quant au taux moyen des rajustements salariaux.

La situation des travailleuses non syndiquées

Ces moyennes couvrent un ensemble de situations très variées, notamment en ce qui concerne les travailleuses non syndiquées. Selon une recherche commandée par le Groupe de travail, elles n'ont pas pu bénéficier adéquatement des bénéfices de l'équité salariale, à l'exception de la catégorie des professionnelles, qui sont mieux outillées pour comprendre la Loi et en tirer profit[27]. La législation ontarienne prévoit qu'en l'absence de syndicats, l'employeur réalise tout seul l'équité salariale dans son entreprise.

---

23 Institute for Social Research, *Pay equity survey of private sector organizations employing 10-49 employees in Ontario*, Toronto, York University, 1994, p. 30.

24 Association des banquiers canadiens (ABC), *supra*, note 20, p. 2.

25 Nan Weiner, *supra*, note 1, p. S101-S115.

26 McDonald et Thornton, *supra*, note 18, p. 193.

27 Mary Suzanne Findlay et Rosemary Warskett, *L'équité salariale pour les travailleurs non syndiqués relevant de la compétence fédérale : Comment y parvenir?*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002.

Les travailleuses non-syndiquées n'ont par conséquent, théoriquement, aucune façon de participer à la mise en œuvre de l'équité salariale et ne peuvent vérifier la conformité du processus suivi sauf par le biais de l'affichage, qui n'est pas toujours facile à comprendre.

Rôle du SIJÉS.

Pour réduire leur vulnérabilité, on a établi le Service d'intervention juridique en matière d'équité salariale (SIJÉS) (Pay Equity Advocacy and Legal Services) en Ontario. Sa mission était d'aider les travailleuses non syndiquées à pouvoir bénéficier effectivement de la protection de la Loi, notamment en les aidant dans le cas où elles pensaient que leurs droits avaient étés violés par leur employeur. Les effets de cette clinique, qui a fermé ses portes faute de financement en 2000, ont été, dans l'ensemble, positifs. Dans un bon nombre de cas, les travailleuses ont été rétablies dans leurs droits grâce à la médiation entre SIJÉS et les intervenants. Dans d'autres cas, leurs plaintes ont été réglées à la Commission ou par le Tribunal de l'équité salariale[28].

Il ressort cependant de la recherche commandée par le Groupe de travail que les coûts personnels aux plans psychique et émotionnel ont été élevés pour plusieurs travailleuses non syndiquées qui ont revendiqué leurs droits en vertu de la législation. Elles ont été victimes d'intimidation et de harcèlement de la part de leurs employeurs en raison du fait qu'elles avaient déposé une plainte contre eux.

> Un nombre élevé inquiétant de femmes qui ont déposé des plaintes contre leurs employeurs ont souffert de troubles émotifs et psychologiques importants.
>
> Mary Suzanne Findlay et Rosemary Warskett, *L'équité salariale pour les travailleurs non syndiqués relevant de la compétence fédérale : Comment y parvenir?* document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002, p. 13.

Un nombre élevé de travailleuses non syndiquées ont été dissuadées de déposer une plainte par crainte de représailles.

Il est également fort probable qu'un fort pourcentage de ces travailleuses ait été dissuadé de déposer une plainte par crainte de représailles. Ceci est d'autant plus plausible dans les emplois très précaires où sont concentrées les travailleuses doublement désavantagées, telles que les femmes autochtones, celles qui sont membres des minorités visibles ainsi que celles qui ont une incapacité. On peut penser qu'avec la réorganisation de l'économie et le recours croissant à des sous-traitants non syndiqués cette situation risque de se rencontrer davantage.

---

28 *Ibid.*

Autres répercussions sur les travailleuses

L'équité salariale a amélioré l'image du travail féminin.

De nombreux intervenants ont pu constater comment l'ensemble du processus d'équité salariale en Ontario, et non seulement les rajustements salariaux ont revalorisé l'image et la perception du travail féminin. Le processus d'équité salariale puise sa raison d'être dans l'invisibilité d'un certain nombre de dimensions du travail accompli par les femmes, cela étant attribuable, comme l'explique le chapitre 1, à des préjugés et des stéréotypes particulièrement tenaces. Une des conséquences directes de la mise en œuvre de l'équité salariale dans les entreprises est de révéler les exigences ignorées du travail des femmes, la diversité et le niveau des compétences exigées ou des responsabilités assumées :

> Les employeurs comme les syndicats ont indiqué que le processus d'évaluation des emplois mis en œuvre pour révéler les discriminations fondées sur le sexe avait permis d'apprécier les habiletés nécessaires pour effectuer le travail traditionnellement réservé aux femmes. Les Métallurgistes unis d'Amérique ont déclaré que le processus d'évaluation des habiletés des caissières dans une épicerie moderne avait davantage sensibilisé non seulement les membres mais aussi les cadres du syndicat à l'importance des connaissances et des aptitudes requises pour être caissière[29].

L'équité salariale a permis à certaines travailleuses d'être plus conscientes de leur valeur.

Dans son analyse de la *Loi sur l'équité salariale* de l'Ontario, Jean Read a également mentionné que :

> l'augmentation du sentiment de leur valeur personnelle avait amené certaines femmes à poursuivre leur formation ou à faire l'achat d'un ordinateur personnel pour améliorer leurs compétences[30].

En effet, en mettant en relief certains aspects techniques importants du travail des femmes, ce processus peut inciter certaines d'entre elles à s'orienter vers des métiers non traditionnels. Selon Femmes regroupées en options non traditionnelles (FRONT) :

> Effectuer du travail de bureau fait appel à des habiletés comme : comprendre des directives, identifier des problèmes rapidement, entretenir des équipements. Ces compétences se transfèrent dans de nombreux métiers non traditionnels[31].

---

29 Jean M. Read, *Examen de la Loi sur l'équité salariale*, Toronto, Gouvernement de l'Ontario, 1996, p. 26.

30 *Ibid.*, p. 26-27.

31 Femmes regroupées en options non traditionnelles (FRONT), *La formation en entreprise est-elle la voie pour l'équité?*, documents préparatoires du Colloque, Montréal, 1996, p. 6.

L'équité salariale n'a pas entraîné de pertes d'emploi pour les femmes.

D'autres impacts non monétaires potentiels ont été mentionnés dans la documentation publiée, tels que la possibilité que l'emploi des femmes soit réduit suite à la hausse de leur salaire. Cet effet n'a pas été observé en Ontario, sauf dans de très rares cas dans le secteur parapublic où l'équité salariale s'est réalisée dans un contexte de restrictions budgétaires. En général, l'effet sur l'emploi a été peu significatif[32].

Les coûts monétaires encourus par les employeurs

Le coût de l'équité salariale variait entre 0,5 p. 100 et 2,2 p. 100 de la masse salariale des entreprises du secteur public de l'Ontario.

Les diverses expériences de mise en œuvre de l'équité salariale, selon une approche proactive, en Amérique du nord, ont indiqué que le coût variait généralement entre 4 p. 100 et 8 p. 100 de la masse salariale[33]. Les résultats obtenus en Ontario indiquent que ce coût a été beaucoup plus limité et qu'il se situe entre 0,5 p. 100 dans les entreprises de 50 à 99 salariés et 2,2 p. 100 pour celles du secteur public ayant plus de 500 salariés.

Tableau 4.3 Rajustements salariaux en pourcentage de la masse salariale

Taille de l'entreprise	Total des rajustements en % de la masse salariale
10-49 salariés	1,4
50-99 salariés	0,5
100-499 salariés	1,1
500 salariés et plus :	
➤ secteur privé	0,6
➤ secteur public	2,2

Source : SPR Associates, 1991[34]; *Canadian Facts*, 1992 et 1993[35]; Institute for Social Research, 1994[36].

Quant aux coûts administratifs encourus dans le cadre de l'application de l'équité salariale, comprenant les honoraires des consultants et les salaires des conseillers en gestion des ressources

32 McDonald et Thornton, *supra*, note 18, p. 199.

33 Morley Gunderson, *Comparable Worth and Gender Discrimination: An International Perspective*, Genève, Organisation internationale du Travail (OIT), 1994, p. 111.

34 SPR Associates, *supra*, note 22.

35 Canadian Facts, *Rapport sur les résultats de l'équité salariale chez les employeurs comptant de 100 à 499 employés en Ontario, 1992, Toronto, Bureau de l'équité salariale*. Canadian Facts, *Rapport sur les résultats de l'équité salariale chez les employeurs comptant de 50 à 99 employés en Ontario, 1993, Toronto, Bureau de l'équité salariale*.

36 Institute for Social Research, *supra*, note 23.

humaines des entreprises, ils varient entre 88 $ et 139 $ par employé comme l'indique le tableau 4.3 ci-dessous. Il faut noter ici qu'il s'agit d'une dépense qui n'est pas récurrente puisqu'elle est associée à l'élaboration et la mise en œvre de l'équité salariale.

Tableau 4.4 Coûts administratifs de l'équité salariale selon la taille de l'entreprise en Ontario

	Coûts administratifs moyens	
Taille de l'entreprise	**Par employé $**	**Par employeur $**
10-49 employés	139	9 000
50-99 employés	149	9 100
100-499 employés	168	35 200
500 employés et plus :		
➤ secteur privé	88	121 248
➤ secteur public	173	49 380

Source : SPR Associates, 1991; *Canadian Facts*, 1992 et 1993; Institute for Social Research, 1994.

Dans l'ensemble, on peut noter que les coûts moyens sont très loin d'être du même ordre de grandeur que ceux qui sont encourus dans le cas de plaintes :

> [TRADUCTION] Dans le cas de l'approche proactive, les coûts pour les employeurs relatifs à la mise en œuvre de l'équité salariale devraient être inférieurs à ceux de l'approche par plaintes. Dans le cas de l'approche par plaintes, l'employeur n'est pas astreint à un échéancier pour mettre en œuvre l'équité salariale. Par contre, une fois la plainte déposée et acceptée, il est fort probable que l'employeur soit tenu responsable de l'écart salarial depuis la date du dépôt de cette plainte ou même antérieurement dans certains cas. De plus, il aura à encourir des intérêts, ainsi que des frais judiciaires (incluant les siens et ceux des plaignants).

> De même, les contribuables et le gouvernement bénéficieraient vraisemblablement d'une même réduction de coût grâce à l'approche proactive. [...] Le coût d'une enquête sur une plainte collective déposée en vertu de l'article 11 est *d'au moins* 150 000 $ en dollars de 1999-2000. Ceci exclut les salaires des enquêteurs et du personnel, ainsi que le matériel. Le coût inclut, par contre, les frais de déplacement, le développement et la validation d'outils non sexistes de collecte de données sur les emplois, la confirmation de la fiabilité de la méthode d'échantillonnage par des experts en statistique, la collecte de données sur les emplois, le développement et le contrôle d'un outil d'évaluation fiable et non sexiste qui est adapté à l'organisation et aux emplois, l'évaluation non sexiste des emplois, la vérification par des experts indépendants de la méthodologie et des résultats de l'évaluation des emplois et l'analyse des écarts salariaux par un expert indépendant.
>
> Association canadienne des professeures et professeurs d'université (ACPU), rapport final remis au Groupe de travail sur l'équité salariale, novembre 2002, p. 21.

L'approche proactive réduit le fardeau financier de l'ensemble de la société.

Même si les données relatives aux résultats de la loi proactive ontarienne sont partielles, on peut conclure sans se tromper que là où l'équité salariale a été réalisée, les coûts totaux assumés par les entreprises sont indéniablement inférieurs à ceux du processus fondé sur les plaintes. De plus, le fardeau financier assumé indirectement par l'ensemble de la société est également plus faible. Enfin, il est important de situer ces dépenses dans le contexte de leur finalité première, ainsi que le souligne l'Alliance de la fonction publique du Canada :

> [TRADUCTION] Il est certain que l'équité salariale a un coût pour les employeurs. Toutefois, il ne faut pas oublier le principe voulant qu'il s'agisse là d'un coût lié au respect de la dignité et des droits de la personne.
>
> Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC), rapport final remis au Groupe de travail sur l'équité salariale, novembre 2002, p. 6.

Autres impacts sur les entreprises

L'équité salariale a permis aux employeurs de mettre à jour leur système de rémunération et d'en assurer la cohérence.

Les impacts non monétaires observés dans les entreprises ontariennes ont trait tout d'abord aux systèmes de gestion des ressources humaines, notamment au système de rémunération. Diverses études effectuées indiquent de façon très claire que les employeurs, en majorité, considèrent que l'impact de l'équité salariale a été bénéfique. Elle leur a permis de mettre à jour un système construit au fil des années en fonction d'objectifs variés dont l'ensemble manquait de cohérence et qui parfois n'étaient plus pertinents à la mission de l'entreprise. De plus, cela leur a permis d'assurer la cohérence du système de rémunération et ultérieurement de réaliser l'équité interne avec les outils développés pour l'équité salariale.

Une autre répercussion positive appréciable est l'amélioration des relations de travail qui a été notée par un grand nombre d'employeurs. En effet, la participation conjointe patronale-syndicale au processus d'équité salariale a pu créer des relations de coopération entre les parties qui se sont maintenues par la suite. Cela contraste très fortement avec le processus par plaintes qui développe un climat conflictuel entre les parties, et dont les séquelles persistent à long terme.

La transparence et la communication sont essentielles dans un processus de réalisation de l'équité salariale.

Enfin, on a pu constater également que les perceptions d'équité chez les employés se sont améliorées dans la mesure où le processus s'est fait dans la transparence et où la communication avec les employés a été bien adaptée et réalisée de façon continue. L'existence de voies de recours clairement identifiées dans les cas de mauvaise compréhension ou d'insatisfaction vis-à-vis des résultats a également favorisé la perception d'équité.

Quelques leçons tirées de l'expérience ontarienne

La lecture d'études portant sur l'expérience ontarienne et des mémoires présentés au Groupe de travail permet de dégager des leçons importantes. Nous en examinerons quelques-unes ci-dessous.

Tout d'abord, il faut reconnaître que la Loi a donné lieu à de nombreux ajustements d'équité salariale pour les travailleuses ontariennes. Il est réaliste d'affirmer que l'on n'aurait pas atteint ces résultats dans un délai comparable avec le modèle traditionnel basé sur les plaintes. Une lacune importante a toutefois été soulignée, soit l'absence d'une façon efficace de déterminer si les travailleuses non syndiquées bénéficient de l'ensemble des avantages prévus par la Loi.

Selon les discussions que nous avons tenues dans le cadre du processus de consultation, nous comprenons que le Bureau de l'équité salariale a joué un rôle important en élaborant rapidement des documents et guides à l'intention des parties intéressées, ainsi qu'en intervenant pour rapprocher les parties dans les cas de différends et éviter qu'ils ne mènent à des procédures judiciaires. Le tribunal de l'équité salariale a été saisi d'un grand nombre de questions et a établi une jurisprudence importante dont les parties intéressées se sont ensuite servies pour interpréter les dispositions ambiguës de la Loi. Même si certaines causes plus complexes ont pris quelques années pour se régler, les délais ont été beaucoup plus courts, en moyenne, que ceux des cas traités dans le cadre du modèle axé sur les plaintes.

La conformité des entreprises à la Loi a été influencée par plusieurs facteurs.

Plusieurs facteurs ont influencé le respect de la législation.

Des facteurs d'ordre méthodologique expliquent en partie l'absence ou le petit nombre de rajustements salariaux dans certaines entreprises :

- une méthode de comparaison salariale, utilisée durant les premières années d'existence de la Loi, qui restreignait considérablement le champ des comparaisons possibles. En 1993, la loi a été modifiée pour inclure des méthodes de comparaisons des valeurs proportionnelles, ainsi que des comparateurs externes.
- l'absence de comparateurs masculins dans un grand nombre d'entreprises du secteur privé et l'impossibilité pour elles de recourir à des comparateurs externes.
- un manque de précision sur plusieurs paramètres du programme d'équité salariale, tels que la définition d'« employeur » ou l'identification des biais sexistes.

On a également noté qu'en général, la loi ontarienne a été plus efficace dans les entreprises syndiquées, notamment en raison de la participation des syndicats à la réalisation de l'équité salariale. Plusieurs syndicats avaient d'ailleurs déjà développé une expertise en évaluation non sexiste des emplois et cela a été utilisé dans certains milieux de travail.

Selon plusieurs analystes, la cause principale de non-conformité à la Loi de plusieurs entreprises est attribuable au manque de contrôle et de vérification. Effectivement, la Loi n'exige pas la remise de rapports au Bureau de l'équité salariale. Par conséquent, il n'y a pas moyen d'identifier de façon systématique les entreprises qui n'ont pas observé la Loi ou qui ont enfreint certaines de ces dispositions. De plus, la Loi ne prévoit pas non plus un

programme de vérification périodique auprès d'un échantillon d'entreprises, ce qui aurait pu être une alternative au dépôt obligatoire de rapports. La présence de telles dispositions aurait eu un fort effet incitatif sur les entreprises afin qu'elles observent la Loi.

Nitya Iyer a souligné les lacunes de la législation ontarienne dans son étude indépendante sur l'équité salariale en Colombie-Britannique :

> [TRADUCTION] Au cœur du litige se trouve le fait que la loi n'exige pas des employeurs qu'ils soumettent des programmes d'équité salariale, qu'ils déposent des rapports de conformité ou encore qu'ils révèlent les montants alloués aux rajustements. [...]
>
> Les taux de conformité peu élevés dans certains secteurs [...] ont ajouté foi au point de vue voulant que la législation sur l'équité salariale ne peut fonctionner sans un moyen efficace et universel de surveiller ce que les employeurs en font [37].

D'autres auteurs ont exprimé que :

> Les plus importants facteurs jugés responsables de l'impuissance générale de la loi sont les délais demandés pour la conformité et les difficultés liées à la mise en œuvre de la législation dans les petites entreprises [38].

En bout de ligne, l'expérience ontarienne nous indique que le modèle proactif est viable tant dans le secteur privé que public mais que des modifications importantes doivent être faites si l'on veut augmenter l'efficacité de la Loi. La Loi a permis d'atteindre l'objectif visé pour un nombre important de travailleuses. En outre elle a eu d'autres types de répercussions positives sur les travailleuses et les entreprises. L'existence de ratés dus à des obstacles qui ont été identifiés peut conduire à des solutions, dégager de meilleures pratiques et tirer des leçons permettant d'améliorer le modèle.

---

[37] Nitya Iyer, *Working Through the Wage Gap: Report of the Task Force on Pay Equity*, 2002, p. 66-67. (Rapport commandé par le procureur général de la Colombie-Britannique.)

[38] Michael Baker et Nicole M. Fortin, *Does Comparable Worth Work in a Decentralized Labour Market?*, Publications scientifiques, 2000, Montréal, CIRANO, p. 25.

La *Loi sur l'équité salariale* du Québec

Le principe de l'équité salariale est enchâssé dans la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec.

Le Québec se distingue de l'Ontario par le fait que le principe de l'équité salariale est enchâssé dans la *Charte des droits et libertés de la personne* depuis 1975. C'est d'ailleurs la portée limitée du modèle par plaintes initialement utilisé au Québec qui est une des raisons expliquant que les autres provinces ont adopté des lois proactives. Par la suite, la plus grande efficacité des lois proactives dans les autres provinces a amené le Québec à légiférer dans ce sens en 1996. Le modèle québécois s'est largement inspiré du modèle ontarien tout en essayant de remédier à certains problèmes qui y avaient été identifiés. L'étude de la situation du Québec met en relief, comme nous le verrons, les particularités qui découlent du passage d'un type de législation à un autre et la nécessité de consacrer des dispositions spécifiques à cette transition.

La loi québécoise s'applique à toutes les organisations de dix salariés et plus dans les secteurs public et privé. Elle a donc potentiellement une portée quasi-universelle. Elle comprend deux volets principaux : le comité d'équité salariale et le programme d'équité salariale. Les obligations des entreprises à l'égard de ces deux aspects varient selon leur taille (comme il est indiqué au tableau 4.5).

Tableau 4.5 Obligations selon la taille des entreprises

Taille de l'entreprise	Comités d'équité salariale	Programmes d'équité salariale
Entreprises de 100 salariés et plus	Obligatoire	Obligatoire
Entreprises entre 50 et 99 salariés	Facultatif Obligation seulement de démarche conjointe	Obligatoire
Entreprises de moins de 50 salariés	Facultatif	Facultatif Obligation seulement de déterminer les rajustements salariaux

On voit donc que ce sont les entreprises de 100 salariés et plus dont la démarche est le plus étroitement encadrée, alors que celles de moins de 50 employés ont une très grande latitude et ne sont pas tenues d'avoir un comité d'équité salariale ni d'élaborer un programme d'équité salariale. Elles doivent simplement déterminer des rajustements salariaux.

Les délais d'application ne varient toutefois pas selon la taille, comme l'indique le tableau ci-dessous.

Tableau 4.6 Délais d'application

➤ Entrée en vigueur pour tous les employeurs	21 nov. 1997
➤ Obligation d'avoir complété le PES (50 employés et +) ou d'avoir déterminé les rajustements salariaux requis (10-49 employés)	21 nov. 2001
➤ Versement du premier ajustement	21 nov. 2001
➤ Versement du dernier rajustement	21 nov. 2005 (au plus tard)

Lors de l'adoption de la Loi, plusieurs intervenants ont jugé que le délai de quatre ans pour élaborer le programme d'équité salariale était trop long et n'était pas justifié. On a pu constater d'ailleurs que peu d'entreprises avaient commencé leurs travaux en novembre 1997. Il n'y a pas de pourcentage annuel fixé par la Loi, mais les employeurs qui choisissent d'étaler les versements sont tenus de les répartir également dans les délais prévus.

À ses débuts, la Commission n'a pu remplir que partiellement la mission qui lui était confiée.

La Commission de l'équité salariale a été instituée dès novembre 1996, soit un an avant que la Loi ne soit en vigueur pour les employeurs. Cela permettait en principe à cette Commission de mettre en place les services et les outils d'information et de formation nécessaires. Toutefois, en raison d'un sous financement, cette Commission a été gênée dans ses activités. Durant les premières années alors qu'elle devait élaborer et diffuser largement des documents d'information et soutenir la mise en œuvre de la Loi dans l'ensemble du Québec, elle n'a fonctionné qu'avec des effectifs restraints d'une vingtaine de personnes. Par conséquent, un grand nombre d'employeurs ont tardé à appliquer la Loi, entraînant ainsi des retards importants dans le processus. Face à cette situation, le Ministre du Travail a créé, à titre temporaire, le Bureau de l'équité salariale afin de soutenir plus spécifiquement les petites et moyennes entreprises. Ce Bureau a produit durant son existence plusieurs instruments d'application très utiles.

L'instance juridique chargée de recevoir les causes non réglées par la Commission était le Tribunal du travail. Par la suite, celui-ci ayant été supprimé, ce sont les commissaires du travail qui l'ont remplacé.

Universalité du champ d'application

La Loi s'applique à l'ensemble des secteurs économiques et des entreprises ayant 10 salariés et plus. La loi québécoise a tenu compte sous plusieurs aspects des enseignements tirés de la mise en œuvre de la loi ontarienne. Pour les cas où il n'y aurait aucun comparateur masculin chez un employeur, la Loi prévoit la possibilité d'effectuer des comparaisons à l'extérieur de l'entreprise même dans le secteur privé. De plus, elle prévoit diverses méthodes de comparaisons salariales, ici aussi dans le but explicite d'éviter que des emplois féminins ne puissent recevoir des rajustements par manque de comparateurs masculins de même valeur dans l'entreprise.

En principe, tous les salariés—il y a peu d'exceptions—qui sont sur la liste de paie de l'employeur sont visés par la Loi, qu'ils soient à temps plein ou partiel, à contrat ou temporaires. Quelques exclusions sont cependant prévues, comme par exemple les cadres supérieurs, les policiers et les pompiers.

Flexibilité

S'inspirant ici aussi de la l'expérience ontarienne, un certain degré de flexibilité a été introduit dans la loi québécoise quant aux critères méthodologiques, afin de pouvoir adapter son application aux divers milieux de travail. C'est le cas, par exemple, en matière de prédominance sexuelle des emplois et de méthodes de comparaison salariale. De plus, afin de réduire les coûts, la Loi prévoit que plusieurs employeurs peuvent développer de concert certains aspects du programme d'équité salariale. Enfin, des comités sectoriels paritaires sont possibles, sous réserve de leur approbation, de même que de celle des outils qu'ils développeront, par la Commission d'équité salariale.

Afin que cette flexibilité ne soit pas une source de contournement de la Loi, celle-ci précise à plusieurs reprises que tous les éléments de la démarche doivent être dénués de discrimination fondée sur le sexe.

Participation

Une participation conjointe employeur-salariés est prévue au sein de comités d'équité salariale.

Une participation conjointe employeur-salariés est prévue au sein de comités d'équité salariale, comités dont la structure est prévue par la Loi. Ces comités doivent être institués dans toutes les entreprises de 100 salariés et plus, syndiquées ou non. Au moins deux tiers des membres du comité doivent être des représentants des salariés dont au moins la moitié des femmes. Chaque comité doit développer son programme afin qu'il vise les salariés que le comité représente. Les responsabilités du comité sont très importantes et c'est à lui que doivent s'adresser les salariés non satisfaits des affichages. Toutefois, une fois que ces salariés ont

fait leurs commentaires aux membres du comité et que ceux-ci y ont répondu, les salariés ne peuvent plus porter leur plainte devant la Commission. Le Comité d'équité salariale, là où il existe, constitue donc le seul recours des salariés qui y sont représentés, sauf en cas de mauvaise foi, négligence ou discrimination de la part de ses membres. Chaque membre du comité a droit à de la formation et à des renseignements pertinents.

Maintien de l'équité salariale

Les employeurs sont responsables du maintien de l'équité salariale.

La loi québécoise comprend une obligation de maintien de l'équité salariale et énonce, à titre d'exemples, plusieurs situations qui justifieraient une vigilance particulière de la part de l'employeur. En effet c'est à lui qu'incombe la responsabilité du maintien de l'équité salariale, sauf dans le cas du renouvellement d'une convention collective où la responsabilité est partagée avec le syndicat. Il n'y a pas d'exception prévue sur la base du pouvoir de négociation.

Bien que les dispositions sur le maintien de l'équité salariale soient plus précises dans la législation québécoise que dans celle des autres provinces, les intervenants en cette matière ont souligné la nécessité d'un cadre législatif plus efficace.

Contrôle et vérification

La loi québécoise n'exige pas le dépôt de rapports par les employeurs auprès de la Commission. Par contre, celle-ci peut effectuer des enquêtes de son propre chef. Elle doit également faire un bilan à des dates précises. Le premier, relatif aux entreprises de moins de 50 salariés, a été réalisé en 2002. De plus, elle a annoncé la mise sur pied d'un programme de vérification systématique par échantillonnage.

Les relativités salariales

Une brèche majeure a été fait au principe d'universalité dans la loi québécoise par le biais du chapitre IX relatif aux programmes de relativités salariales et aux programmes d'équité salariale complétés ou en cours. La loi québécoise introduisait ainsi à côté du régime général applicable à l'ensemble des organisations, un régime spécifique destiné à celles qui avaient commencé ou complété des programmes de relativités salariales ou des programmes d'équité salariale avant l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'équité salariale.*

Les programmes de relativités salariales et le chapitre IX.

Le terme de « programmes de relativité salariale » désignent les programmes réalisés par le Conseil du trésor du Québec en tant qu'employeur dans les secteurs public et parapublic. Ces programmes visaient une révision globale de l'évaluation des emplois et de leur rémunération en portant une attention particulière aux emplois à prédominance féminine[39]. Les programmes d'équité salariale régis par le chapitre IX étaient ceux qui, au moment de l'adoption de la Loi, avaient été complétés pour au moins 50 p. 100 des catégories d'emplois à prédominance féminine, ainsi que ceux dans lesquels l'évaluation des emplois avait commencé.

Les dispositions relatives à ces programmes se retrouvent principalement dans l'article 119 de la *Loi sur l'équité salariale.* Les critères de conformité de ces programmes sont assez succincts; de plus, la participation et l'approbation par les représentants des salariés ne sont pas mentionnées. Les employeurs voulant se prévaloir du chapitre IX devaient remettre une copie de leurs programmes à la Commission à l'intérieur de certains délais. Celle-ci devait déterminer la conformité de ces programmes à la Loi.

Environ 160 employeurs, la plupart de grande envergure, se sont prévalus de ce régime et la Commission de l'équité salariale a approuvé la très grande majorité de leurs programmes. Plus particulièrement, elle a approuvé très largement les programmes de relativités salariales du Conseil du Trésor.

Le chapitre IX a provoqué un grand nombre de contestations judiciaires.

Le chapitre IX et les décisions de la Commission de l'équité salariale relatives à ce chapitre ont provoqué un très grand nombre de contestations judiciaires de la part des syndicats. Les recours déposés en Cour supérieure ont trait notamment à l'inconstitutionnalité du chapitre IX et au fait que la Commission a pris ses décisions sans permettre aux syndicats d'agir comme intervenants alors qu'elle l'a permis aux employeurs.

Les deux régimes juridiques de la législation sur l'équité salariale.

Un litige étroitement lié au précédent porte sur la transition entre les systèmes servant à atteindre l'équité salariale sous deux lois différentes : l'article 19 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec et la *Loi sur l'équité salariale.* L'article 19 interdit la discrimination salariale qui serait fondée sur l'un des treize motifs de discrimination interdits au Québec. Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'équité salariale,* la discrimination salariale à l'égard des catégories d'emplois à prédominance

---

39 Institut de recherche et d'information sur la rémunération (IRIR), *Les principes de l'équité salariale et les approches dans le secteur public québécois,* Montréal, 1989.

féminine est régie par la *Loi sur l'équité salariale.* Toutefois, celle-ci prévoit que les plaintes pendantes à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse qui ont trait à la discrimination salariale fondée sur le sexe demeurent régies par la *Charte* québécoise. Le 9 janvier 2004, la Cour supérieure du Québec a jugé que le chapitre IX enfreignait la *Charte canadienne des droits et libertés*[40].

Une des leçons se dégageant clairement de cette expérience est qu'une loi proactive ne peut prévoir deux régimes distincts qui ne sont pas soumis aux même standards de conformité à l'objectif d'équité salariale. On peut reconnaître que la présence de programmes complétés au moment de l'entrée en vigueur d'une loi doivent faire l'objet de dispositions spécifiques dans une loi mais celles-ci ne doivent pas mener à l'existence d'un double standard. Les problèmes rencontrés aujourd'hui par la législation du Québec sont en grande partie attribuable à ce choix législatif qui a été décrié par de nombreux groupes dès le dépôt du projet de loi initial en 1995 et qui continue à être vivement contesté.

Évaluation des résultats

Les niveaux de conformité sont plus restreints.

En août 2001, CROP a effectué un sondage[41] auprès d'un échantillon représentatif de 547 employeurs pour le compte de l'Ordre des conseillers en ressources humaines et en relations industrielles agréés du Québec (CROP-ORHRI). Ce sondage a révélé que près des deux tiers (65 %) des entreprises québécoises avaient commencé les travaux sur l'équité salariale. La proportion est plus faible chez les employeurs de 10 à 49 salariés (59 %) et plus élevée dans les entreprises syndiquées (79 %). Toutefois, 46 p. 100 des entreprises ont déclaré avoir fait moins de la moitié du travail nécessaire, alors que seulement 17 p. 100 avaient déjà terminé. La raison principale invoquée pour ne pas avoir commencé les travaux était le manque d'informations chez les 10 à 49 salariés, et le manque de temps chez les 50 à 99 salariés.

Les raisons pour lesquelles les employeurs n'ont pas respecté la *Loi* relèvent de la méconnaissance de la législation et du manque de ressources.

Au cours de l'été 2002, une recherche effectuée par la firme Léger Marketing pour le compte de la Commission de l'équité salariale auprès de 3 899 entreprises ayant entre 10 et 49 salariés a indiqué que 39 p. 100 d'entre elles avaient terminé leur

---

40 *Syndicat de la fonction publique* c. *Procureur général du Québec,* [2004] J.Q. nº 21. Pour une analyse des questions relatives au régime transitoire, voir le chapitre 15.

41 Ordre des conseillers en ressources humaines et en relations industrielles agréés du Québec et CROP, *État des travaux sur l'équité salariale au Québec* : Rapport final pour l'Ordre des conseillers en ressources humaines et en relations industrielles agréés du Québec, 2001, http://www.portail-hri.com/telechargement/section_actualites/2001/septembre/equite_salariale.pdf.asp. Précisons que ce sondage a été fait trois mois avant l'échéance du 21 novembre 2001, date à laquelle tous les programmes d'équité salariale au Québec auraient dû être complétés.

démarche d'équité salariale, alors que 8 p. 100 avaient des démarches en cours et 53 p. 100 n'avaient pas commencé[42]. L'examen des principales raisons pour lesquelles les entreprises n'avaient pas encore commencé indique qu'elles relèvent en grande partie d'une méconnaissance de la Loi[43] :

- Certains employeurs (19 %) pensent ne pas être assujettis à la Loi ou ne savent pas qu'elle existe;
- D'autres pensent qu'il n'y a pas de problèmes d'équité salariale (44 %) pour l'une ou l'autre des raisons suivantes :
  - les employés sont payés en fonction de leurs tâches;
  - les employés ont des salaires équitables;
  - les employés ont tous le même salaire;
  - les travailleuses sont bien payées;
  - les employés touchent le salaire minimum.
- Certains employeurs (19 %) ont mentionné des questions d'ordre méthodologique, indiquant que dans leur entreprise :
  - Il n'y a que des catégories d'emplois à prédominance masculine;
  - Il n'y a que des catégories d'emplois à prédominance féminine.
- Quelques employeurs (8 %) ont mentionné un manque de personnel ou de temps[44].

On peut voir ici que le manque d'information, imputable au rôle très limité joué par la Commission de l'équité salariale jusqu'en 2002, est probablement un des facteurs explicatifs importants des résultats observés en matière de conformité.

Les rajustements salariaux pour les travailleuses

Augmentations salariales après la mise en pratique de l'équité salariale.

Parmi les entreprises ayant participé au sondage CROP-ORHRI en 2001, cent onze d'entre elles ont indiqué qu'elles prévoyaient une conséquence positive sur les salaires des catégories d'emplois à prédominance féminine équivalante à une augmentation moyenne de 4,9 p. 100. Un an plus tard, le sondage effectué par Léger Marketing pour la Commission de l'équité salariale du

---

42 Commission de l'équité salariale, *L'Équité salariale un poids une mesure*, rapport du ministre du Travail sur la mise en œuvre de la *Loi sur l'équité salariale* dans les entreprises de 10 à 49 personnes salariées, Québec, 2002, p. 15.

43 *Ibid.*, Tableau V, p. 14.

44 Chaque répondant pouvait donner deux réponses.

Québec a indiqué que le pourcentage moyen d'augmentation salariale est estimé à 8,1 p. 100. Par exemple, les professions hautement féminisées suivantes ont profité des rajustements salariaux, allant de 6,4 à 25,4 p. 100. Quelques chiffres à titre d'exemples[45] :

- Les secrétaires : + 8,4 p. 100;
- Les réceptionnistes : + 8,9 p. 100;
- Les couturières : + 6,4 p. 100;
- Les éducatrices en garderie : + 25,4 p. 100[46].

Les effets sur les entreprises

Quant aux entreprises comptant de 10 à 49 employés et ayant participé au sondage mené par Léger Marketing en 2002, en terme de pourcentage de la masse salariale dévolue aux rajustements, trois entreprises sur cinq l'évaluent à 1,5 p. 100 ou moins[47].

Selon les résultats du sondage CROP-ORHRI de 2001, les coûts administratifs encourus par les employeurs au moment du sondage[48] variaient de 2 635 $ pour les entreprises de 10 à 40 salariés à 12 695 $ pour les entreprises de100 salariés et plus. La majorité des entreprises de 10 à 49 salariés faisant l'objet d'un sondage mené par la Commission de l'équité salariale du Québec en 2002, indiquaient des coûts inférieurs à 5 000 $.

65 p. 100 des entreprises estiment que l'application de l'équité salariale a eu des effets positifs en général.

Du point de vue des répercussions, 65 p. 100 des entreprises estiment que l'application de l'équité salariale aura plus d'effets positifs que négatifs et que cela a trait surtout à une plus grande efficacité des pratiques de rémunération, une plus grande équité dans l'entreprise, des relations de travail plus harmonieuses et un climat de travail amélioré. Enfin, mentionnons que la majorité des répondants indiquent que la perception des employés vis-à-vis de l'équité salariale est positive.

D'autres enquêtes[49], ainsi que celle de la Commission de l'équité salariale parviennent à des conclusions comparables[50]. Une majorité des personnes interrogées indique que les répercussions de la Loi sont positives et mènent à :

---

45 Commission de l'équité salariale, *supra,* note 42, Tableau X, p. 21.

46 Les éducatrices en garderie ont bénéficié d'une initiative de comité sectoriel.

47 Commission de l'équité salariale, *supra,* note 42, p. 22.

48 Incluant le coût des consultants, logiciels et temps consacré au projet.

49 Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, *300 jours plus tard : les PME et l'équité salariale,* mémoire présenté aux audiences de la Commission de l'équité salariale, Montréal, octobre 2002, p. 7, au http://www.fcei.ca/quebec/Equite/1106.pdf.

50 Commission de l'équité salariale, *supra,* note 42, Tableau XIII, p. 24.

- une meilleure compréhension de ce que font les employés (31 %);
- des descriptions d'emplois du personnel (29 %);
- une mise à jour des politiques de rémunération (27 %).

Les conclusions du Québec rejoignent celles des enquêtes ontariennes.

Il est intéressant de constater que ces observations sont très convergentes et rejoignent celles qui sont ressorties des enquêtes ontariennes. On peut être justifié de croire que cette rationalisation des pratiques de gestion des ressources humaines pourra constituer à l'avenir un facteur concurrentiel important favorisant les entreprises qui ont été amenées à faire cet exercice par le biais des législations proactives d'équité salariale. Dans une économie de plus en plus axée vers les compétences, ces effets de l'équité salariale dans les entreprises ne sont pas négligeables.

En ce qui a trait aux autres répercussions sur les travailleuses, comme l'amélioration des perceptions de la valeur de leur travail auprès de leurs collègues ou de leurs employeurs, il n'y a pas encore eu d'études à ce sujet. Il y a lieu de penser que les effets qui ont été observés en Ontario et qui ont été mentionnés plus haut s'observeront également au Québec et ce d'autant plus que le travail conjoint au sein de comités d'équité salariale est obligatoire dans toutes les entreprises québécoises comptant 100 salariés et plus, même en l'absence de syndicat.

Les travailleuses non syndiquées

Comme en Ontario, la situation des travailleuses non syndiquées du Québec reste préoccupante malgré l'adoption de la Loi. En effet, les résultats des différents sondages indiquent que ce sont les entreprises où il existe un ou plusieurs syndicats qui ont davantage progressé. On peut lire dans le rapport de la Commission de l'équité salariale :

> Le sondage auprès des entreprises révèle à cet effet que, parmi les entreprises ayant complété leurs travaux d'équité salariale, il existe à toutes les étapes une corrélation étroite (en moyenne plus de 80 %) entre la présence d'un syndicat et le degré d'avancement des démarches effectuées par l'entreprise. À l'inverse, 87 p. 100 des entreprises qui n'avaient pas encore amorcé leur démarche d'équité salariale ne comptent pas de syndicat. Par ailleurs [...] 85 p. 100 des entreprises dont l'effectif est de 10 à 49 personnes n'ont pas de syndicat[51].

[51] Commission de l'équité salariale, *supra,* note 42, p. 30.

Les travailleuses non syndiquées se retrouvant dans les petites entreprises.

Les travailleuses non syndiquées qui auraient besoin de plus d'information afin de mieux connaître le contenu de la démarche d'équité salariale se retrouvent justement en grand nombre dans les petites entreprises qui ne sont soumises ni à l'obligation de création d'un comité d'équité salariale ni à celle de l'établissement d'un programme d'équité salariale.

> En l'absence d'information et de soutien, notamment de la part de la Commission de l'équité salariale, ces travailleuses ne peuvent compter que sur la bonne foi de l'employeur pour les informer des démarches en cours pour atteindre l'équité dans leur entreprise[52].

Les travailleuses peuvent recourir à la Commission d'équité salariale, mais la crainte et les risques d'être congédiées par la suite les dissuadent, et ce même si la Loi comporte une protection à cet égard. De l'avis de plusieurs intervenants, pour qu'elles puissent bénéficier de la Loi, il faudrait que la Commission établisse des programmes de vérification auprès des entreprises, ce qui aurait un effet dissuasif sur les employeurs qui veulent contourner la Loi ou éviter de s'y soumettre.

Conclusion

Nos discussions sur les effets de la législation proactive de l'Ontario ont mis en évidence le fait que le processus d'équité salariale a eu des effets positifs sur les relations de travail et la perception du travail effectué par les femmes. Nous prévoyons que le Québec connaîtra les mêmes effets en raison du modèle de collaboration rattaché à l'élaboration des programmes d'équité salariale, lequel prévoit la participation de l'ensemble des travailleurs, syndiqués et non syndiqués.

À partir de notre étude des expériences ontarienne et québécoise, on doit retenir les points suivants :

Avantages :

L'approche proactive comporte de nombreux avantages.

- Certaines femmes ont bénéficié des lois proactives sur l'équité salariale, qui ont entraîné de nombreux rajustements d'équité salariale en faveur des travailleuses œuvrant dans des catégories d'emplois à prédominance féminine.
- Ces rajustements se réalisent dans un délai relativement court, ce qui contraste avec le cheminement très long des plaintes traitées en vertu de l'article 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* ou précédemment de l'article 19 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec.

---

52 E. Déom et J. Mercier, « L'équité salariale et les relations du travail : des logiques qui s'affrontent », *Recherches féministes*, 2001, vol. 14, nº 1, p. 56.

- Ces rajustements correspondent à un pourcentage relativement modéré de la masse salariale, se situant généralement en dessous de 2,5 p. 100.
- Les coûts de rétroactivité ne sont encourus que si l'employeur dépasse les délais fixés par la loi.
- Des effets positifs sont observés par les employeurs sur le système de rémunération, la dotation en personnel, les relations de travail, la perception de l'équité et le climat de travail.
- De l'avis des employeurs, les effets positifs l'emportent sur les effets négatifs.
- En ce qui concerne les travailleuses, ces rajustements ont un effet positif sur leur autonomie financière, à court et long terme.
- L'exercice d'équité salariale entraîne une meilleure perception du travail féminin dans les milieux de travail et augmente le respect et la dignité ressentis par les travailleuses.
- L'impact négatif sur le niveau d'emploi des femmes qui en ont bénéficié est peu perceptible.

Désavantages :

L'approche proactive comporte des désavantages.

- Des problèmes méthodologiques ont entraîné, en Ontario, un taux de conformité qui semble relativement limité dans un grand nombre d'entreprises, en raison notamment de la méthode de comparaison salariale et de l'absence de comparateurs masculins.
- Au Québec, l'absence de soutien adéquat à la mise en œuvre de la Loi de la part de la Commission de l'équité salariale a incité les entreprises à retarder le processus d'équité salariale.
- De plus, cette absence de soutien a maintenu une certaine méconnaissance et une incompréhension des objectifs de la Loi, notamment chez les entreprises de moins de 50 salariés.
- L'existence d'un double régime dans la législation québécoise a entraîné de nombreux litiges, ainsi que des délais dans les secteurs public et parapublic.
- Les travailleuses non syndiquées semblent laissées pour compte dans les deux lois.
- L'absence de vérifications systématiques auprès des entreprises dans les deux provinces a incité un certain nombre de ces entreprises à ne pas se conformer aux exigences des lois.

- Les lois québécoises et ontariennes ne sont pas bien adaptées aux petites entreprises dans la mesure où elles ne prévoient ni des directives précises et claires, ni des exigences spécifiques quant aux obligations que leur impose la loi.

Cette approche est moins coûteuse pour les employeurs et pour la société en général.

Dans l'ensemble, les lois proactives ont eu des répercussions très positives, mais on peut aussi dire qu'elles ont eu moins d'ampleur que prévue et qu'elles ont suscité des problèmes. Toutefois, à l'heure actuelle, il faut reconnaître que c'est la voie qui a conduit à ce que le plus grand nombre de travailleuses obtiennent la reconnaissance concrète d'un droit fondamental qui leur était promis depuis longtemps, et ce, sans litiges long et coûteux. Dans la mesure où les enquêtes et recherches effectuées ont permis de cerner les causes de ces problèmes, l'étape suivante consiste à tirer les leçons qui s'imposent et à définir des solutions et des pratiques exemplaires qui permettent de les surmonter.

Chapitre 5 – Le modèle recommandé

Au cours des premiers chapitres du présent rapport, nous avons constaté la persistance de la discrimination salariale fondée sur le sexe et nous avons décrit les mesures législatives et politiques, adoptées au Canada et dans d'autres pays, pour résoudre ce problème. Nous avons également évalué l'efficacité du régime fédérale en matière d'équité salariale, en vertu de l'article 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* (LCDP)[1].

L'adoption d'une nouvelle loi sur l'équité salariale est nécessaire.

Comme nous l'avons indiqué, il ressort de cette évaluation que le modèle actuel fondé sur les plaintes ne s'est pas révélé efficace pour atteindre l'objectif de l'équité salariale, qui est de parvenir à une rémunération égale pour un travail d'égale valeur. Nous recommandons par conséquent l'adoption d'une nouvelle loi sur l'équité salariale.

Dans le présent chapitre, nous définissons les principes de base qui sous-tendent le modèle que nous recommandons pour remplacer la législation actuelle et, dans les chapitres suivants, nous nous penchons sur plusieurs questions particulières qui se posent en rapport avec le modèle proposé, et formulons des recommandations plus détaillées.

De façon générale, il est reconnu que la législation actuelle n'est pas efficace.

Au cours de nos consultations auprès des personnes visées par la législation fédérale sur l'équité salariale et d'autres observateurs intéressés, nous avons constaté que le principe de rémunération égale pour un travail d'égale valeur constituait, de façon générale, un important objectif et qu'il était reconnu que le système actuel n'avait pas permis de l'atteindre. En articulant ces principes, nous nous appuyons sur ce consensus afin de définir un système qui, à notre avis, nous offrira des mécanismes concrets et durables pour réduire progressivement l'écart salarial imputable à la discrimination sexuelle.

---

[1] Canada, *Loi sur les droits de la personne*, L.R.C., 1985, chap. H-6.

> [TRADUCTION] L'objectif de rémunération égale pour un travail d'égale valeur devrait être la pierre angulaire des pratiques d'emploi dans notre société. Et cet objectif n'a rien de facultatif. Nous pensons qu'il s'agit d'une obligation que chaque employeur devrait respecter et d'un droit dont chaque employé devrait jouir. Nous pensons aussi qu'il est inapproprié de s'appuyer sur un système de plaintes (ou de menace de plaintes) pour parvenir à la conformité. La démarche actuelle désavantage les personnes que la loi devrait justement s'efforcer de protéger— c'est-à-dire celles qui ont moins d'éducation ou de ressources et qui ne sont pas représentées par un agent de négociation influent.
>
> Hay Group Ltd., présentation au Groupe de travail sur l'équité salariale, juin 2002, p. 2.

> Selon Judy Fudge, le Canada fait figure de chef de file au niveau international en ce qui concerne l'équité salariale. Nous devons nous en féliciter mais comme nous le savons, nous n'avons toujours pas atteint notre but et la législation actuelle comporte des lacunes. Nous espérons que les travaux du Groupe de travail s'inspireront des succès du passé, tant au fédéral qu'au provincial, et amélioreront les outils à notre disposition. Ainsi, le Canada continuera à jouer son rôle de chef de file au niveau international et le gouvernement fédéral, au niveau national.
>
> Coalition pour l'équité salariale du Nouveau-Brunswick, mémoire présenté au Groupe de travail sur l'équité salariale, juin 2002, p. 3.

À quelle branche du droit l'équité salariale se rattache-t-elle : les droits de la personne ou le droit du travail?

En remontant à la source des efforts entrepris pour s'attaquer à la discrimination salariale et en retraçant l'historique des mesures législatives adoptées par les provinces ou territoires canadiens, nous avons observé que le combat pour mettre un terme à la discrimination salariale fut livré sur deux fronts : celui du droit du travail et celui des droits de la personne.

L'un des aspects les plus exigeants de notre recherche a consisté à choisir de façon définitive laquelle de ces branches du droit est la plus appropriée, sur le plan théorique, pour asseoir une loi sur l'équité salariale au XXIe siècle. En raison de leur histoire, de leurs conventions, de la perception du public, et de leur objet juridique, ces deux branches du droit sont très différentes. Pourtant, l'une et l'autre pourraient fournir un environnement propice à l'intégration d'un cadre législatif régissant l'équité salariale.

Le droit du travail

Deux principaux régimes législatifs ont été mis en place dans l'ensemble des provinces et territoires canadiens pour protéger les travailleurs et leur assurer à tout le moins des conditions de travail minimales.

La législation sur les normes du travail.

Selon le premier régime, la législation sur les normes du travail réglemente les conditions de travail se rapportant au salaire, aux heures de travail et aux avis de cessation d'emploi, et prévoit des normes de santé et de sécurité en milieu de travail. Sous ce régime, le corpus législatif en vigueur permet aux travailleurs, qu'ils soient représentés ou non par un syndicat, d'affirmer leur droit au respect des normes minimales définies dans ces lois.

La législation relative à la négociation collective.

L'autre régime se base sur la législation relative à la négociation collective, laquelle confère aux travailleurs le droit de s'associer et de choisir d'être représentés par un syndicat afin de négocier leurs conditions de travail avec la partie patronale.

Ce cadre législatif, qui remonte au dix-neuvième siècle, a affirmé le principe selon lequel les travailleurs ont droit, dans le cadre de la politique sociale, à un niveau de sécurité économique minimal, ainsi qu'à une vie professionnelle prévisible et équitable. Ce type de lois fait surtout passer le message que des mesures doivent être adoptées pour permettre aux travailleurs de faire valoir leurs intérêts dans la gestion et le fonctionnement des organisations qui les emploient.

Ceci a fourni un cadre utile qui a permis aux syndicats et aux employeurs de discuter une gamme de questions diverses et évolutives liées au milieu de travail, dont celles de l'égalité en milieu de travail et des droits de la personne. En effet, dans de nombreux milieux de travail, c'est au sein des conventions collectives que sont apparues les politiques anti-discrimination pour les travailleurs, sans autre forme d'appui législatif.

Grâce aux lois sur les normes du travail, même les travailleurs non syndiqués ont pu trouver un mécanisme réglementaire leur

permettant d'obtenir de l'aide pour contester au besoin les décisions de leur employeur ou pour s'engager dans une discussion sur un problème propre au milieu de travail.

Au Canada, les divers ministères du travail ou leurs homologues ont maintenant accumulé plusieurs dizaines d'années d'expérience à la fois dans les tâches d'enquête, d'arbitrage et d'exécution—souvent associées à la mise en œuvre des lois sur les normes du travail—et dans la résolution des conflits, fournissant des avis et favorisant un débat constructif entre les employeurs et leurs employés. Ce dernier rôle est souvent associé aux négociations collectives, mais il a également été utilisé pour parvenir à assurer la conformité à la législation sur les normes du travail.

Il y aurait, par conséquent, plusieurs avantages à situer la législation sur l'équité salariale dans le cadre des autres lois du travail.

- Il serait possible de faire concorder le processus d'équité salariale avec d'autres aspects du processus de la détermination des salaires et des conditions de travail, soit en vertu de la législation sur les normes du travail ou de la législation sur la négociation collective.
- Les parties pourraient tirer profit de l'expertise de Développement des ressources humaines Canada (DRHC) entre autres, laquelle s'est accrue en rapport avec un large éventail de questions liées au milieu de travail. De nombreux participants à notre processus de consultation ont indiqué qu'ils faisaient confiance à la structure actuelle du Programme du travail à DRHC, comme source d'appui spécialisée et impartiale aux normes du travail et aux problèmes de relations industrielles.

Dans son mémoire au Groupe de travail sur l'équité salariale, en juin 2002, l'Association des Employeurs des transports et communications de régie fédérale (ETCOF) a fait les commentaires suivants :

[TRADUCTION] L'ETCOF est convaincue qu'à l'échelle fédérale, le rôle d'organisme de réglementation de l'équité salariale devrait être dévolu à un organisme du gouvernement dont la vocation se rattache à la problématique du travail. Il devrait s'agir du Programme du travail de Développement des ressources humaines Canada, qui serait responsable, entre autres, de l'application des trois parties du *Code canadien du travail.* [...]

Nous pensons qu'on peut formuler des arguments convaincants à l'appui de cette recommandation :

- DRHC joue déjà un rôle dans le domaine des droits de la personne se rapportant aux éléments d'équité salariale, d'équité en matière d'emploi et de harcèlement sexuel, et son personnel sait pertinemment comment aborder les parties en présence concernant ces questions.
- Le Service fédéral de médiation et de conciliation (Partie I) et la Direction générale des opérations, qui est responsable des parties II et III, disposent des compétences et des ressources pour aider les parties à résoudre les problèmes d'équité salariale.
- DRHC aborde depuis toujours le traitement des différends dans une optique de résolution de problèmes qui correspond à ce dont on a besoin—et qui manque clairement à l'heure actuelle—pour appliquer l'équité salariale.
- DRHC a une expérience enviable de collaboration avec les parties en présence sur le lieu de travail, pour ce qui est de l'élaboration et de l'application des lois et règlements.
- DRHC a également l'habitude d'interagir avec la fonction publique par l'intermédiaire de la partie II du *Code* qui vise le gouvernement fédéral.
- À l'échelle fédérale, l'histoire de l'équité salariale est intrinsèquement reliée à la négociation collective et l'on a beaucoup à gagner en attribuant au même organisme la responsabilité d'appliquer les deux lois.

Employeurs des transports et communications de régie fédérale (ETCOF), mémoire présenté au Groupe de travail sur l'équité salariale, juin 2002, p. 9-10.

L'Association des banquiers canadiens a adopté essentiellement la même position dans le mémoire qu'elle a fait parvenir au Groupe de travail, puisqu'elle suggère que le principe fondamental de l'équité salariale pourrait être énoncé dans la loi sur les droits de la personne, alors que les exigences réglementaires seraient administrées par DRHC.

Pour de nombreux employeurs, trancher la question d'équité salariale est un processus qui est étroitement lié à la négociation collective. Dans les milieux de travail où l'équité salariale est devenue un enjeu, soit en raison d'une plainte ou du fait que les parties à la négociation en ont décidé ainsi, le cours des négociations collectives est affecté par les efforts qui sont faits pour combler l'écart salarial. De même, l'analyse de l'équité salariale qui sera entreprise sera influencée par la nature des relations entourant la négociation collective et par le contexte créé par d'autres priorités de négociation.

En rattachant la loi sur l'équité salariale au droit du travail, on reconnaît le rôle important des syndicats face aux enjeux de l'équité salariale. Comme nous l'avons vu, les syndicats ont joué un rôle important sur le plan historique en mettant en évidence les sources de discrimination en milieu de travail et en exerçant des pressions en vue de redresser les pratiques discriminatoires. Lors de nos discussions avec elles, les organisations représentant les travailleurs ont fait valoir qu'elles devraient continuer à avoir largement voix au chapitre dans la résolution du problème de discrimination salariale à l'égard de leurs membres. Du fait que le processus décisionnel des syndicats, qui est basé sur le principe de la majorité, a fait l'objet de critiques mettant en cause leur capacité à représenter efficacement les intérêts des minorités au sein de leurs unités de négociation, de nombreux syndicats ont accepté de relever le défi et d'examiner leurs propres politiques et pratiques dans le but de supprimer les sources possibles de discrimination.

> De nos jours, aucun syndicat n'appuierait des revendications visant à réintroduire un écart salarial en faveur des hommes. La majorité des syndicats, y compris ceux qui ont été étroitement associés aux privilèges salariaux dont jouissaient les hommes, se sont engagés publiquement à appuyer les programmes d'égalité des sexes.
>
> Anne Forrest, *Après le rajustement au titre de la parité salariale : La négociation collective peut-elle maintenir la parité salariale pour un travail de valeur égale?*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2003, p. 46.

Il y a plus d'un demi-siècle que les éléments de base de la législation canadienne du travail ont été mis en place. Le gouvernement fédéral a adopté une loi protégeant et préconisant la négociation collective en 1944, et cet exemple a conduit peu de temps après à l'adoption d'une loi similaire par d'autres assemblées législatives. Les organismes de surveillance dont la mission se rattachait à l'administration de la législation du travail, en particulier les conseils des relations de travail et les arbitres du travail, se sont forgé une excellente réputation grâce à un processus décisionnel équitable, responsable et créatif. En raison de leur expérience et de leur expertise, les cours de justice ont accordé un haut degré de respect à leurs décisions, ce qui a permis la création d'une jurisprudence importante qui est assez cohérente et qui reflète la dynamique particulière des relations entre les employeurs et leurs employés.

Il y a plus d'un demi-siècle que les éléments de base de la législation canadienne du travail sont en place.

Les conseils des relations de travail se sont forgés une excellente réputation grâce à un processus décisionnel équitable.

Loi sur les droits de la personne

Depuis l'adoption de la première loi sur les droits de la personne dans une province canadienne en 1947[2], les gouvernements se sont efforcés de définir les droits essentiels dont tous les citoyens devraient jouir et qui devraient être respectés dans leurs rapports avec les acteurs publics et privés dont les décisions ont une incidence sur leurs intérêts. Au cours des dernières décennies, la définition de ces droits fondamentaux a représenté un enjeu majeur dans les débats publics au Canada et les discours sur l'égalité et les droits civils sont devenus familiers à tous les Canadiens. Dans son rapport, Margot Young déclare que :

> Une telle loi a été qualifiée de loi d'importance fondamentale exprimant certains objectifs fondamentaux de notre société. Donc, la nature quasi constitutionnelle des lois sur les droits de la personne découle du fait qu'on peut les considérer comme le « plan » qui est à l'origine d'une société souhaitable.[3]

Les droits fondamentaux représentent un enjeu majeur des débats publics au Canada.

Même avant l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés* (la *Charte*), on faisait valoir que la législation relative aux droits de la personne devrait avoir une sorte de statut privilégié, et qu'elle devrait constituer la norme en vertu de laquelle les autres lois et la conduite des acteurs sociaux seraient évaluées. Suite à l'adoption de la *Charte*, l'idée s'est précisée davantage. Il a fallu notamment définir expressément le statut de la législation relative aux droits de la personne, en référence au caractère

Selon la Cour suprême du Canada, la législation sur les droits de la personne a un statut « quasi-constitutionnel ».

---

[2] Saskatchewan, *Saskatchewan Bill of Rights Act*, S.S. 1947.

[3] Margot Young, *L'équité salariale : un droit de la personne fondamental*, document préparé pour Condition féminine Canada, 2002, p. 6.

constitutionnel de la *Charte*. Bien qu'elle ne fasse pas à proprement parler partie de la Constitution, l'idée que la législation sur les droits de la personne a un statut « quasi constitutionnel » a été affirmée dans plusieurs arrêts rendus par la Cour suprême du Canada. Dans l'affaire *Insurance Corporation of British Columbia* c. *Heerspink*[4], l'un des juges majoritaires a fait observer qu'un code provincial des droits de la personne « ne doit pas être considéré comme n'importe quelle autre loi d'application générale. Il faut le reconnaître pour ce qu'il est, c'est-à-dire une loi fondamentale ». Cette idée a été développée dans l'arrêt *Winnipeg School Division No. 1* c. *Craton*[5] dans le commentaire qui suit, du juge McIntyre :

> Une loi sur les droits de la personne est de nature spéciale et énonce une politique générale applicable à des questions d'intérêt général. Elle n'est pas de nature constitutionnelle, en ce sens qu'elle ne peut pas être modifiée, révisée ou abrogée par la législature. Elle est cependant d'une nature telle que seule une déclaration législative claire peut permettre de la modifier, de la réviser ou de l'abroger, ou encore de créer des exceptions à ses dispositions.

Selon la Cour suprême du Canada, la *Loi canadienne sur les droits de la personne* est de nature réparatrice. Les redressements doivent être efficaces.

En ce qui a trait à la *Loi canadienne sur les droits de la personne* elle-même, la Cour suprême a fait le commentaire suivant :

> [La *Loi canadienne sur les droits de la personne*] ne vise pas à déterminer la faute et à punir une conduite. Elle est de nature réparatrice. Elle vise à déceler les actes discriminatoires et à les supprimer. Pour ce faire, il faut que les redressements soient efficaces et compatibles avec la nature « quasi constitutionnelle » des droits protégés[6].

L'emphase est maintenant mise sur la discrimination systémique.

Parallèlement à cette vision évolutive de la portée, et en fait de la primauté, de la législation sur les droits de la personne, on constate, comme l'indique le passage susmentionné, l'importance croissante accordée au caractère systémique de la discrimination et aux aspects réparateurs de la législation. Si la législation sur les droits de la personne envisage la possibilité d'imposer des sanctions en cas de conduite inacceptable et d'indemniser les personnes qui ont subi un préjudice précis, il n'existe aucun doute cependant que son objectif consiste présentement à mettre l'emphase sur la discrimination systémique et aux mécanismes sociaux et institutionnels afin de mettre fin aux pratiques discriminatoires.

---

[4] *Insurance Corporation of British Columbia* c. *Heerspink*, [1982] 2 R.C.S. 145.

[5] *Winnipeg School Division No. 1* c. *Craton*, [1985] 2 R.C.S. 150.

[6] *Robichaud* c. *Canada (Conseil du Trésor)*, [1987] 2 R.C.S. 84, 90.

Le rattachement de la législation en matière d'équité salariale au domaine des droits de la personne serait pertinent pour plusieurs raisons.

L'équité salariale est un droit fondamental.

- En rattachant la loi sur l'équité salariale à la législation en matière des droits de la personne, on préciserait essentiellement que le droit à une rémunération égale pour un travail d'égale valeur constitue un droit fondamental et que les anomalies salariales qui sont attribuables au sexe constituent des cas de discrimination systémique. Dans ce contexte, le problème de la discrimination salariale n'appartient pas à la même catégorie que d'autres enjeux relatifs aux salaires et aux conditions de travail qui sont réglés par les lois du travail ou la négociation collective.

La législation sur les droits de la personne a un statut « quasi-constitutionnel ».

- Le statut « quasi constitutionnel » qui a été accordé à la législation relative aux droits de la personne soulignerait encore davantage le caractère fondamental du droit des femmes à l'égalité en milieu de travail. Le langage des tribunaux, qui a graduellement fait son chemin dans la conscience publique, reflète un choix de société destiné à affirmer les valeurs fondamentales garantissant aux citoyens le respect de leur dignité en tant que personnes. Sans une conception claire de ces valeurs, une société ne saurait avoir la certitude que tous ses membres seront en mesure d'exploiter pleinement leurs capacités.
- En tant que texte de loi quasi constitutionnel, la législation sur les droits de la personne devrait être interprétée de façon large et fondée sur l'objet visé. En statuant sur les questions auxquelles se rapporte la loi, les acteurs doivent être conscients de la possibilité que leurs décisions ou leurs pratiques pourraient entrer en conflit avec les valeurs fondamentales énoncées dans la loi et ils doivent par conséquent apprendre à cerner et à prévenir la discrimination.

On ne peut pas déroger aux droits de la personne, ni les compromettre.

- Du fait que la législation relative aux droits de la personne est considérée comme un énoncé des valeurs fondamentales de la société, il s'ensuit que l'on ne peut pas compromettre ces droits ou y déroger dans le cadre d'autres types de transactions sociales ou économiques.

Comme nous l'avons vu, en l'absence de lois visant expressément l'équité salariale, les syndicats sont parvenus dans certains cas à conclure une entente avec leurs employeurs visant la mise en place d'un processus d'analyse de l'équité salariale et de rajustement des salaires. Dans ce contexte, toutefois, la question d'équité salariale constitue un objet de négociation comme un autre, et les intérêts des personnes qui pourraient en profiter

peuvent être troqués contre les intérêts de groupes qui se font mieux entendre ou qui exercent davantage d'influence sur le cours des négociations. Dans cet environnement, tant les parties à la négociation que les parties chargées de faciliter ces relations et de réduire les conflits industriels, mettent l'accent sur la possibilité de parvenir à une entente par un mécanisme d'échange et de compromis.

En définissant l'équité salariale en tant qu'un droit de la personne, on s'assure qu'elle ne deviendra pas un enjeu de négociation.

Il ne faut pas oublier que l'une des raisons de l'émergence de la législation relative aux droits de la personne réside dans la vulnérabilité des groupes dont on protège les droits. En faisant de l'équité salariale un objet de négociation parmi de nombreuses autres priorités, on expose les droits de groupes vulnérables à d'importantes pressions en vue de parvenir à un compromis ou même à un retrait de leurs revendications. Bien qu'il soit possible, naturellement, de concevoir la législation du travail de façon à protéger l'intégrité des revendications en matière d'équité salariale, il est clair qu'en plaçant l'équité salariale au rang des droits où l'on a défini les droits fondamentaux de la personne, l'on transmettrait clairement le message que cet enjeu ne sera pas soumis aux mêmes types de pressions que les autres enjeux de négociation.

> [...] le fait de laisser les questions d'équité salariale au seul ressort de la négociation collective pourrait miner les droits à l'égalité plutôt que favoriser le rapprochement et le renforcement mutuel de la négociation collective et des principes d'égalité. En particulier, si les questions d'équité salariale étaient prévues dans le déroulement régulier de la négociation collective, elles seraient vulnérables à des compromis comme toute autre question que l'on met sur la table de négociation.
>
> Mary Cornish, Elizabeth Shilton et Fay Faraday, *Obligations internationales et nationales du Canada en matière de droits de la personne visant à assurer l'équité salariale : Obligations visant l'élaboration d'une loi fédérale efficace, exécutable et proactive en matière d'équité salariale*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002, p. 47.

Bien que les cours de justice aient considéré la législation sur les droits de la personne comme ayant un statut quasi constitutionnel, elles n'ont pas, à certains égards, accordé aux tribunaux des droits de la personne le même type de respect qu'elles accordent aux tribunaux du travail[7]. Cette situation découle en partie des réserves exprimées par les cours de justice à l'égard de l'expertise des organismes des droits de la personne dans le domaine des droits fondamentaux comparativement à celle des juges.

Il faut faire appel à des experts hautement qualifiés pour surveiller les enjeux de l'équité salariale.

Dans d'autres parties du présent rapport, nous avons exprimé l'opinion que pour procéder à une analyse efficace et à une surveillance des enjeux de l'équité salariale, il faut faire appel à un groupe d'experts hautement qualifiés. Il est donc probable que tout organisme de surveillance de l'équité salariale pourrait faire valoir qu'il dispose d'un savoir-faire d'un type différent de celui dont disposent les cours de justice et qu'il devrait par conséquent avoir droit au respect des tribunaux judiciaires.

L'équité salariale : un droit fondamental

L'élimination de la discrimination devrait être le principal but de la loi sur l'équité salariale.

Malgré les arguments qui militent en faveur d'un rattachement de la loi sur l'équité salariale au droit du travail, nous avons déterminé que cette loi devrait plutôt être rattachée aux droits de la personne.

La préoccupation que suscite la discrimination systémique, associée à des pratiques salariales qui dévalorisent et négligent couramment d'importants aspects du travail effectué par les femmes, est à la base du principe de rémunération égale pour un travail d'égale valeur. Nous pensons que l'élimination de la discrimination devrait être le principal but de la loi sur l'équité salariale et que cet objectif impose son rattachement à la législation relative aux droits de la personne.

Malgré le fait que les lois du travail aient réussi à protéger les intérêts des travailleurs à plusieurs égards, il y a des caractéristiques propres à ce régime législatif qui le rend moins adapté à l'enjeu de l'équité salariale.

Bien qu'il y ait, et devrait y avoir, de puissants liens entre le processus de négociation collective et celui de l'équité salariale, nous pensons qu'il existe des raisons convaincantes de choisir une solution législative permettant au processus de réalisation de l'équité salariale de se démarquer légèrement des situations de négociation collective.

---

[7] Voir, par exemple, *Cooper c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1996] 3 R.C.S. 854.

Au chapitre 16, nous ferons valoir que pour diverses raisons la configuration actuelle des situations de négociation a reproduit la ségrégation professionnelle et le déséquilibre du pouvoir de négociation et, a renforcé par conséquent les conditions qui ont fait naître la discrimination salariale en premier lieu. Il suffit pour s'en convaincre d'examiner uniquement la situation des travailleurs syndiqués, mais c'est encore plus vrai si l'on prend en compte la situation des travailleurs non syndiqués.

La loi doit énoncer clairement que l'équité salariale constitue un droit fondamental.

À notre avis, il est indispensable que la législation énonce clairement que l'équité salariale constitue un droit fondamental pour toutes les travailleuses, qu'elles soient représentées ou non par un syndicat, et que la législation s'applique de façon uniforme à toutes les parties du milieu de travail. Les travailleuses ont certainement bénéficié, comme l'ensemble des travailleurs, de la protection que leur assurent les lois du travail, mais le problème de la discrimination salariale est spécifiquement lié au sexe et c'est pourquoi la loi sur l'équité salariale relève des droits de la personne.

Une loi spécifique à l'équité salariale

Dans sa forme actuelle, la législation en matière d'équité salariale sous le régime fédéral comporte une série de dispositions insérées dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, qui est une loi générale. Nous avons envisagé la possibilité d'apporter les changements que nous jugeons nécessaires en modifiant cette Loi, mais nous avons également envisagé l'autre solution, qui consiste à adopter une loi spécifique à l'équité salariale, qui pourrait s'inspirer de la loi qui est en place en Ontario ou au Québec, par exemple.

Nous avons exprimé l'opinion que le droit à l'équité salariale constitue un droit fondamental, au même titre que les autres droits qui sont énoncés dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. La question d'éliminer la discrimination salariale, toutefois, revêt un caractère distinct. Dans d'autres parties du présent rapport, nous analyserons en détail les nombreuses questions techniques et méthodologiques qui se posent par rapport aux stratégies visant à réduire l'écart salarial. Ces aspects techniques et méthodologiques propres à l'équité salariale distinguent cet enjeu sur le plan théorique des autres enjeux abordés dans le contexte d'une loi-cadre sur les droits de la personne.

Une loi distincte en matière d'équité salariale serait plus efficace.

Il ressort de notre analyse que la façon la plus efficace de s'attaquer au problème de la discrimination salariale consiste à adopter une loi distincte en matière d'équité salariale, qui pourra offrir le cadre technique spécialisé qui s'impose. On a fait une

analogie avec la démarche intellectuelle qui a conduit à l'adoption d'une loi fédérale pour formuler les exigences particulières de l'équité en matière d'emploi :

> [...] une loi spécialisée en matière d'équité salariale est ce qu'il y a de mieux adapté pour définir le droit à l'équité salariale en détail et en des termes suffisants qui obligeront les parties en milieu de travail à respecter leurs obligations et écarter les éventuels litiges sur des questions de procédures ou de définitions. Comme cela a été le cas pour la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* de 1995, il est possible d'adapter une loi spécialisée en matière d'équité salariale afin qu'elle réponde précisément aux habitudes singulières de discrimination systémique qui donnent lieu à une discrimination salariale basée sur le sexe. On peut aussi l'adapter afin qu'elle puisse proposer des recours appropriés permettant de réaliser l'égalité fondamentale dans cet aspect précis des relations de travail.
>
> Mary Cornish, Elizabeth Shilton et Fay Faraday, *Obligations internationales et nationales du Canada en matière de droits de la personne visant à assurer l'équité salariale : obligations visant l'élaboration d'une loi fédérale efficace, exécutable et proactive en matière d'équité salariale*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002, p. 52.

Nous ne pensons pas que la suppression des dispositions relatives à l'équité salariale de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et l'adoption d'une loi distincte sur l'équité salariale nuiront au statut de la loi sur l'équité salariale par rapport à la loi sur les droits de la personne. Une auteure a récemment fait le commentaire suivant :

> Nous soutenons que cette crainte concernant l'interprétation par les tribunaux ne doit pas fonder à elle seule la décision de maintenir ou non les dispositions en matière d'équité salariale à l'intérieur de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. [...] Premièrement, les mesures d'équité salariale partagent avec les lois qui reçoivent une interprétation large et libérale suffisamment de caractéristiques pour que l'on puisse faire valoir valablement qu'il convient d'appliquer les mêmes principes d'interprétation à leur égard.

> Deuxièmement, des analyses critiques de l'interprétation par les tribunaux indiquent que les juges ont de plus en plus souvent recours à une interprétation organique même en l'absence des marques reconnues comme justifiant une telle interprétation[8].

À titre d'exemple de ce type d'approche des tribunaux, on peut citer les commentaires du juge Evans dans *Canada (Procureur général)* c. *Alliance de la Fonction publique du Canada*[9], qui indiquent qu'il ne voit pas de distinction importante entre le caractère fondamental de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et celui des différentes dispositions énoncées dans la loi sur l'équité salariale en place dans d'autres juridictions :

> Le Parlement savait que l'article 11 constituait davantage un énoncé de principe qu'une disposition complète. Il est conforme à l'intention du Parlement que l'« arbre vivant » de la *Loi* se nourrisse de l'expérience qu'ont acquise les autres juridictions lorsqu'elles ont traité de l'injustice sociale visée à l'article 11: la discrimination salariale systémique quant à des fonctions équivalentes, résultant de la ségrégation historique du monde du travail selon le sexe, et la sous-évaluation des fonctions des femmes.

D'une façon similaire, le gouvernement du Canada a abordé la question de l'équité en matière d'emploi en édictant une loi distincte au lieu de modifier la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, laquelle vise à éliminer la discrimination, et même si les dispositions de la loi sur l'équité en matière d'emploi ne sont pas prescrites par la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, elles sont efficaces. Le travail accompli par la Commission canadienne des droits de la personne et par le Tribunal canadien des droits de la personne, pour explorer le caractère général de la discrimination et pour analyser ses implications, continuera d'influencer les interprétations de toute loi distincte sur l'équité salariale; parallèlement, l'examen de la discrimination dans un contexte spécifique en vertu de cette loi distincte devrait indubitablement éclairer, d'une manière quelconque, l'évolution de la notion de discrimination dans la jurisprudence des tribunaux des droits de la personne.

---

8 Margot Young, *supra*, note 3.

9 *Canada (Procureur général)* c. *Alliance de la Fonction publique du Canada*, [2000] 1 C.F. 146, D. T.

Une obligation positive

Lors de nos discussions avec les intervenants concernés par l'article 11, tous ont reconnu que la législation crée l'obligation de s'abstenir de discriminer en fonction du sexe et qu'en outre cette obligation est de nature positive, c'est-à-dire qu'elle exige des employeurs qu'ils examinent leurs propres pratiques et éliminent les pratiques de rémunération discriminatoires.

La prise de conscience de cette obligation par les intervenants est conforme à la direction prise récemment par la Cour suprême du Canada, laquelle analyse la responsabilité des employeurs à offrir un lieu de travail où les droits fondamentaux des employés sont protégés. Dans l'affaire *Colombie-Britannique (Public Service Employee Relations Commission) c. British Columbia Government and Service Employees' Union* (l'affaire « Meiorin »)[10], la Cour suprême du Canada a énoncé clairement que la responsabilité de l'employeur va au-delà de la réaction à un problème particulier de discrimination lorsqu'il survient, et même au-delà de la notion d'« accommodement » telle qu'elle avait été comprise jusqu'à là :

> Les employeurs qui conçoivent des normes pour le milieu de travail doivent être conscients des différences entre les personnes et des différences qui caractérisent des groupes de personnes. Ils doivent intégrer des notions d'égalité dans les normes du milieu de travail. En adoptant des lois sur les droits de la personne et en prévoyant leur application au milieu de travail, les législatures ont décidé que les normes régissant l'exécution du travail devraient tenir compte de tous les membres de la société, dans la mesure où il est raisonnablement possible de le faire. [...] La norme qui fait inutilement abstraction des différences entre les personnes va à l'encontre des interdictions contenues dans les diverses lois sur les droits de la personne et doit être remplacée.

La législation en matière d'équité salariale qui s'appuie sur le principe d'une obligation positive est couramment décrite comme étant une législation proactive. Bien que certains employeurs aient fait valoir que le terme « proactif » ne devrait pas être employé dans le contexte de cet examen en raison de son association avec les lois particulières adoptées en Ontario et au Québec, son utilisation est si courante dans les textes

---

10 *Colombie-Britannique (Public Service Employee Relations Commission) c. British Columbia Government and Service Employees' Union* (l'affaire Meiorin), [1999] 3 R.C.S. 3, N° du greffe 26274 à 68.

universitaires et le discours de ceux qui s'intéressent à la législation en matière d'équité salariale que nous pensons qu'il constitue le meilleur qualificatif pour décrire le type de loi que nous proposons.

Nous avons décrit les caractéristiques d'une législation proactive au chapitre 4 et il n'est pas nécessaire que nous nous étendions davantage sur cette notion ici. Nous résumerons donc les aspects de la législation qui nous semblent justifier la recommandation qui suit.

- Elle clarifie les responsabilités des employeurs et des autres intervenants et établit les normes qu'ils doivent respecter.
- Plutôt que d'imposer à des employés vulnérables le fardeau de la preuve de la discrimination, une loi proactive impose à l'employeur, qui a les moyens de transformer ses pratiques de rémunération, l'obligation de démontrer qu'il s'est penché sur la possibilité que ses pratiques puissent être discriminatoires, et qu'il a supprimé les pratiques discriminatoires.

> [TRADUCTION] En adoptant un modèle proactif, on s'assure que toutes les personnes du milieu de travail seront protégées. Aucune employée n'est obligée de se plaindre pour obtenir ce qui constitue un droit.
>
> Syndicat canadien de la fonction publique – Colombie-Britannique, présentation au Groupe de travail sur l'équité salariale, mai 2002, p. 5.

Un modèle proactif :

- Offre la possibilité d'une mise en œuvre et d'une surveillance uniformes et universelles des normes d'équité salariale prévues par la loi.
- Transmet le message que le gouvernement et les parties aux relations de travail prennent des mesures vigoureuses pour combattre la discrimination.
- Donne une plus grande garantie que les employés participeront au processus qui permettra d'atteindre l'équité salariale. La lutte pour éradiquer la discrimination systémique repose davantage sur des stratégies visant à modifier les habitudes et les attitudes plutôt que sur des sanctions pour réprimer les conduites individuelles, et une participation active à un processus clair aide à atteindre

l'objectif de transformer ces mentalités. La mobilisation contre la discrimination a eu manifestement un effet sur les attitudes, non seulement des employeurs, mais également des employés et de leurs représentants[11].

> Le modèle proactif [est] en mesure de promouvoir de façon active et positive un changement de climat par le biais de l'éducation, des publications et d'outils [...]. L'introduction graduelle est utile dans les modèles proactifs, pour fournir aux employeurs et aux syndicats une période de transition pour devenir compétents en ce qui a trait aux questions d'équité salariale.
>
> Judith Davidson-Palmer, *Évaluation des modèles de mise en oeuvre, de surveillance et d'application de l'équité salariale*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002, p. 25.

Une approche proactive entraîne un niveau accru de conformité.

Bien que l'information réunie concernant l'expérience de l'Ontario, qui est la première province canadienne à avoir adopté une loi proactive en matière d'équité salariale, n'indique pas que ce régime a donné entièrement satisfaction au chapitre de la conformité, il semble toutefois que le niveau de conformité soit plus élevé en vertu de ce type de régime qu'avec le régime fondé sur les plaintes ou d'autres régimes reposant exclusivement sur un système de vérification. La mise en garde qu'il convient de servir a trait au fait que l'organisme de réglementation doit apporter un appui adéquat :

> Il semble que les exigences détaillées, le suivi et le soutien de la part de l'organisme responsable soient des aspects importants d'un modèle favorisant la conformité. Cela suggère également que la conformité peut se produire plus facilement au début avec un modèle proactif, ce qui a des implications sur les ressources, tant humaines que financières.
>
> Judith Davidson-Palmer, *Évaluation des modèles de mise en œuvre, de surveillance et d'application de l'équité salariale*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002, p. 18.

---

11 Cette opinion a été exprimée, par exemple, dans le mémoire présenté au Groupe de travail sur l'équité salariale par le Syndicat canadien des métallurgistes unis d'Amérique, en juin 2002.

Une approche proactive constitue la formule la mieux adaptée pour favoriser les changements systémiques.

Nous pensons qu'une loi proactive constitue la formule la mieux adaptée pour favoriser et garantir les changements systémiques visant les pratiques discriminatoires en place. Bien que certains employeurs aient laissé entendre que ce type de législation est fondé sur l'hypothèse offensante que tous les employeurs sont coupables de discrimination, et doivent être réglementés, cette remarque ne nous semble pas caractériser de façon exacte le modèle proactif. La prémisse est plutôt qu'il y a des preuves de discrimination salariale dans les milieux de travail canadiens et qu'il y a lieu d'adopter des stratégies efficaces de façon uniforme pour éliminer cette discrimination. Rien n'empêche les employeurs qui ont pris consciencieusement l'initiative de combler l'écart salarial dans leurs propres établissements de faire valoir que leurs pratiques répondent aux normes définies dans la loi.

5.1 Le Groupe de travail recommande que le Parlement promulgue une nouvelle législation proactive distincte en matière d'équité salariale pour permettre au Canada de s'acquitter avec plus d'efficacité de ses obligations internationales et de ses engagements nationaux, et qu'une telle législation relève des droits de la personne.

Une loi de portée générale

Au chapitre 6, nous examinerons les problèmes particuliers se rattachant à la portée éventuelle de la nouvelle loi sur l'équité salariale. Nous nous bornerons à dire ici que nous pensons, dans la suite logique de notre affirmation selon laquelle l'équité salariale est un droit fondamental, que la loi devrait être structurée de manière à faire de ce droit une réalité pour le plus grand nombre de personnes possible.

Pour diverses raisons pratiques et politiques, la législation actuelle en matière d'équité salariale a été de portée restreinte. Dans certaines provinces, l'application des dispositions de la loi portant expressément sur l'équité salariale se limite au secteur public, voire à la fonction publique. Dans certains cas, la définition des relations de travail qui sont visées par la loi est tellement étroite qu'elle exclut nombre de catégories de contrats ou d'ententes de travail précaire et plusieurs pratiques de rémunération qui ont pris une importance croissante pour la main-d'œuvre canadienne. Il y a également des limites relatives à la taille des entreprises régies par la loi, par suite des difficultés pratiques associées à la conduite d'une évaluation rigoureuse des emplois lorsque l'effectif est petit.

> Les petits employeurs ayant moins d'employés devraient avoir le droit d'élaborer des systèmes d'évaluation qui répondent à leurs exigences, pourvu que ces systèmes soient non sexistes. Il n'y a aucune raison d'exclure les petits employeurs, surtout étant donné la forte proportion de femmes dans ce secteur. Les exigences en matière d'équité salariale devraient être imposées à tous les employeurs, y compris aux nouveaux employeurs qui verront le jour après la prise d'effet de la nouvelle loi. Les exigences relatives à l'équité salariale devraient aussi continuer après la vente ou le transfert d'une entreprise ou d'une partie de cette entreprise.
>
> Congrès du Travail du Canada (CTC), soumission finale au Groupe de travail sur l'équité salariale, novembre 2002, p. 5.

À notre avis, tous les employés ont le droit de s'interroger à savoir si leurs salaires sont établis d'une manière discriminatoire. C'est un droit fondamental. Il y a de nombreux motifs qui militent en faveur d'un changement dans la façon dont le travail est réparti et organisé, mais les forces qui obligent à avoir recours à différents types de structures d'emploi et de formes contractuelles pour faire effectuer un travail ne peuvent justifier la discrimination fondée sur le sexe à l'égard des travailleuses.

On a expérimenté à grande échelle et étudié les approches méthodologiques pour analyser les systèmes de rémunération.

Au cours des années, on a essayé différents types de stratégies pour réaliser l'équité salariale. On a expérimenté à grande échelle et étudié les approches méthodologiques permettant l'analyse des régimes salariaux dans les secteurs public et privé, au sein de grandes et de petites entreprises, ainsi qu'une gamme de relations d'emploi. Les résultats de ces décennies d'expérience et d'études révèlent qu'il y a sans doute des défis à relever pour trouver des méthodes d'analyse des salaires dans les relations d'emploi non conventionnelles au sein de petites entreprises ou de lieux de travail où l'on a repensé la gestion du travail. Cependant, ces résultats indiquent aussi que l'on peut trouver des façons créatives d'analyser la nature et la valeur du travail effectué.

Nous sommes convaincus que ce corpus d'études et de connaissances offre une base pour élargir la portée de la loi sur l'équité salariale de manière à protéger le plus grand nombre possible de Canadiennes. Nous pensons que cela est

particulièrement important vu que les salaires peu élevés des femmes sont souvent associés à de petites entreprises et à des ententes de travail précaires.

5.2 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale soit conçue de façon détaillée afin d'inclure le plus grand nombre d'employés et de types de liens d'emploi possibles.

Des normes claires

On a critiqué le manque de clarté de la législation actuelle.

L'une des critiques les plus véhémentes formulées par les participants au système actuel a été que la législation en vigueur n'offre pas de normes suffisamment claires. Cela n'a rien d'étonnant, vu le nombre d'entreprises que nous avons consultés qui ont consacré quantité de ressources à des litiges, basés sur l'article 11, afin de formuler et de défendre d'autres méthodes et procédures. Même dans des cas comme ceux impliquant de grands employeurs comme Bell Canada et le Conseil du Trésor, où les parties avaient au départ essayé de concevoir un processus d'équité salariale reposant sur une entente volontaire, l'incertitude quant aux critères requis ou acceptables a entraîné l'abandon des efforts et a conduit les parties à s'engager dans des litiges interminables. Ces problèmes ont été exacerbés par la question non réglée de l'autorité de l'*Ordonnance de 1986 sur la parité salariale*, mais même lorsque l'on tient compte de ce texte, ni la Loi ni l'Ordonnance ne fournissent les normes claires auxquelles les parties s'attendent.

À cet égard, il conviendrait donc de réfléchir avec soin à la répartition des principes, des critères et des exigences réglementaires entre la loi elle-même et les règlements qui pourraient l'accompagner. Par ailleurs, il y a lieu de prévoir la formulation de politiques, de lignes directrices et de règles de procédure par l'organisme de surveillance, et son pouvoir sur ce plan devrait être clairement décrit.

> Il serait utile pour les parties dans leur négociation de l'équité salariale d'avoir accès à des directives en la matière qui proposent des critères et des méthodes d'application afin de déterminer quand et comment réaliser l'équité salariale.
>
> Institut professionnel de la fonction publique du Canada, mémoire présenté au Groupe de travail sur l'équité salariale, octobre 2002, p. 1.

5.3 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale comporte des normes et des critères clairs pour permettre la réalisation de l'équité salariale.

Souplesse méthodologique et non-sexisme

En établissant le contexte de notre enquête dans les chapitres précédents, nous avons décrit l'éventail et la diversité des lieux de travail relevant de la compétence fédérale—secteurs public et privé, grands et petits employeurs, emploi à prédominance masculine ou féminine. Nous avons affirmé que les normes définies dans la loi doivent être claires, mais cela ne signifie pas que la loi ne devrait autoriser qu'une méthode pour respecter les normes. Afin de tenir compte des différences entre les types d'employeurs et les types de travail qui constituent la base de l'analyse de l'équité salariale, il est nécessaire d'envisager toute une gamme de moyens possibles pour respecter les normes, pourvu que la solution choisie, quelle qu'elle soit, puisse satisfaire au critère primordial de non sexisme. Bien que l'on se soit efforcé en grande partie d'atteindre l'équité salariale en ayant recours à des systèmes d'évaluation systématique des emplois—que nous analyserons à une étape ultérieure—la loi devrait donner aux employeurs la possibilité d'explorer différentes façons de s'acquitter de leurs obligations.

Une organisation du travail a fait la suggestion suivante :

> [TRADUCTION] La loi devrait employer des termes comme « méthodes non sexistes ou systèmes de comparaison », plutôt qu'« évaluation des emplois », car l'évaluation des emplois est souvent critiquée, et à juste titre, en ce qui a trait au sexisme. Les petits employeurs n'ont pas forcément besoin d'une évaluation des emplois, mais ils peuvent être en mesure d'utiliser des méthodes plus directes, par exemple une comparaison exhaustive des emplois.
>
> New Westminster and District Labour Council, présentation au Groupe de travail sur l'équité salariale, avril 2002, p. 3.

> [TRADUCTION] L'emploi dans la loi de termes comme "méthodes non sexistes" ou "systèmes de comparaison" confère une certaine souplesse au choix de la méthode d'évaluation des emplois, en fonction de la taille du lieu de travail.
>
> Syndicat canadien de la fonction publique, mémoire présenté au Groupe de travail sur l'équité salariale, novembre 2002, p. 5.

Un régime favorisant et préconisant les pratiques exemplaires est nécessaire.

Ces opinions font ressortir l'idée que le non sexisme constitue le moyen général de mesurer le caractère acceptable d'une méthode d'évaluation des emplois et la façon de leur accorder plus de valeur. Il peut y avoir plusieurs façons de respecter ce critère, et certaines peuvent être mieux adaptées que d'autres à un milieu de travail particulier. Vu l'importance que nous accordons à la participation des employées à la résolution des problèmes de discrimination salariale, il faut que les moyens choisis pour réaliser l'équité salariale ne reposent pas exclusivement sur des normes extérieures, mais qu'ils soient pratiques et efficaces du point de vue des parties concernées. Un régime favorisant et préconisant des pratiques exemplaires dans une variété de cadres sera, à notre avis, plus durable qu'un régime fondé sur une vision monolithique de la façon dont on doit réaliser l'équité salariale.

> Des lignes directrices et des meilleures pratiques pourraient être élaborées pour aider les employeurs dans la mise en place et le maintien de systèmes de rémunération non sexistes. Les informations rendues disponibles pourraient procurer un aperçu des objectifs et de la portée de l'équité salariale. Elles permettraient de faire ressortir le fait qu'en matière de mise en place de l'équité salariale, il n'y a pas de mode d'emploi applicable à tous. En décrivant les différentes modalités d'application, d'atteinte et de maintien de l'équité salariale, et en attirant l'attention sur différentes démarches proactives, telles l'élaboration de plans, l'évaluation des postes et la comparaison des classes d'emplois occupés par des hommes et des femmes, on inciterait les employeurs à trouver la solution qui convient le mieux à leurs besoins. En proposant des meilleures pratiques, on pourrait aider les employeurs à prendre des décisions concernant les méthodes qui fonctionnent le mieux dans tel ou tel type d'organisation ou selon des conditions variables.
>
> Association des banquiers canadiens (ABC), mémoire présenté au Groupe de travail sur l'équité salariale, novembre 2002, p. 5-6.

Tout au long de ce rapport, nous mettons en évidence plusieurs normes et critères qui constituent des éléments importants pour la mise en place d'un régime efficace en vue de parvenir à l'équité salariale. La norme la plus déterminante est à cet égard celle du non-sexisme.

Il faut examiner les sources possibles de sexisme dans les systèmes et pratiques ayant une incidence sur la vie des femmes.

En façonnant le régime des droits de la personne pour prendre en compte les origines systémiques de la discrimination, les tribunaux, les législateurs et les commentateurs ont souligné le besoin d'examiner les sources possibles de sexisme dans les systèmes et pratiques ayant une incidence sur la vie des Canadiennes. En s'efforçant de comprendre et d'appliquer les normes des droits de la personne dans divers contextes, les décideurs ont énoncé des principes d'interprétation et développé des outils analytiques qui permettent de repérer le sexisme et aident à formuler de nouvelles méthodes pour aborder les problèmes de discrimination.

On ne peut pas tenir pour acquis que les systèmes sont non sexistes.

L'expérience des participants et des décideurs dans la conception d'initiative pour réaliser l'équité salariale a démontré à quel point il est important d'être à l'affût des possibilités de sexisme à toutes

les étapes du processus. On ne doit pas tenir pour acquis qu'un système ou instrument, voire qu'une relation sont intrinsèquement non sexistes. Comme nous le ferons remarquer à maintes reprises dans le présent rapport, il est essentiel que la loi sur l'équité salariale attire l'attention sur l'enjeu du non sexisme. Bien qu'il incombe à l'employeur de s'assurer du non sexisme du processus, il importe que les participants soient sensibilisés et outillés pour s'attaquer au sexisme à mesure qu'ils franchissent les étapes successives du processus d'équité salariale.

5.4 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale permette une souplesse dans l'application des normes et qu'elle comporte des dispositions exigeant de passer en revue les normes, outils, méthodes et processus afin de s'assurer qu'ils sont non sexistes.

Participation de l'ensemble des employés

La participation des employés est cruciale.

L'intérêt de faire participer les employés constitue un autre principe important du régime législatif que nous proposons. Au chapitre 8, nous étudierons ce principe en détail et suggérerons des modèles pour faire participer les employés à l'analyse de l'équité salariale et à la mise en œuvre des programmes connexes.

> Il est essentiel de reconnaître explicitement le rôle des travailleuses et des syndicats tout au long du processus menant à l'équité salariale. Les parties visées par une démarche d'équité salariale doivent ensemble s'entendre sur les diverses étapes, les outils, les analyses, les résultats, et s'assurer que le tout soit exempt de biais sexiste.
>
> Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ), présentation au Groupe de travail sur l'équité salariale, avril 2003, p. 9.

Plusieurs éléments importants militent en faveur de la participation des employés.

- Les employés constituent une source d'information importante sur le travail qu'ils effectuent, et ils peuvent offrir un point de vue sur la valeur relative des emplois, ce qui peut être utile dans le processus d'évaluation des emplois et l'attribution de valeur aux emplois. Bien que les descriptions de fonctions officielles et les affectations de travail soient des indicateurs importants du contenu d'un

emploi, il est probable que les personnes qui font le travail seront capables de mettre en lumière les tâches qu'elles accomplissent.

- La participation des employés à la planification et à la mise en œuvre de la stratégie d'équité salariale rendra le processus plus crédible et aidera ces employés à être à l'aise avec les résultats. L'étude d'un cas lié au processus d'équité salariale, réalisé à INCO limité[12] met en lumière une opposition intéressante entre une première analyse de l'équité salariale menée sans la consultation des employés et un processus subséquent auquel participait un comité mixte. La réaction de nombreuses employées non syndiquées au programme initial était empreinte de suspicion, surtout au niveau des résultats. Leurs préoccupations les ont amenées à porter plainte au titre de l'équité salariale, en vertu de la loi de l'Ontario. Rétrospectivement, les représentants de la direction ont reconnu qu'ils avaient commis une erreur en procédant sans consulter les employées et qu'ils auraient pu s'attendre à susciter de l'angoisse chez ces dernières.

> [TRADUCTION] Par-dessus tout, le processus de mise en œuvre de l'équité salariale doit être transparent et accessible à l'examen minutieux des employés, des syndicats et des organisations représentant les femmes. Ce sera plus facilement le cas si un comité des employés dont les membres sont élus par ces derniers ou leurs agents de négociation joue un rôle central, et si au moins la moitié des membres du comité sont des femmes, comme le prévoit la loi du Québec.
>
> Carol Agocs, *La participation des partenaires sociaux à la mise en œuvre et au maintien de l'équité salariale*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2003, p. 39-40.

- Un troisième avantage important de la participation des employés réside dans le fait qu'elle offre la possibilité de mettre en place une base élargie de personnes formées et renseignées au sein de l'organisation. Ces personnes

[12] Gordon DiGiacomo et Paul Carr, *International Nickel Company Limited : Une étude de cas concernant la mise en œuvre de l'équité salariale*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale par Gordon DiGiacomo Associates, 2003.

peuvent aider à expliquer le programme d'équité salariale à ceux qui en seront touchés et veiller à ce que ce programme soit surveillé ou remanié si nécessaire.

Au chapitre du renforcement des capacités organisationnelles, les possibilités qu'offre la participation des employés constituent un facteur significatif pour garantir que le rôle joué par les participantes, au cours de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un programme d'équité salariale, ne s'atténuera pas au fil du temps du fait de l'absence de gens connaissant bien la problématique et les objectifs du programme.

La réalisation d'objectifs visés par les deux parties grâce à la collaboration pour parvenir à l'équité salariale constitue également la base d'un front commun pour expliquer le système aux employées et résoudre tout problème sous-jacent.

> Le syndicat et l'employeur ont convenu qu'il s'agissait d'un processus fructueux qui présentait en plus l'avantage de créer des liens solides entre les deux parties. Le syndicat et l'employeur ont ensuite répondu ensemble aux questions des employé-e-s qui n'étaient pas satisfaits des résultats.
>
> Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier (SCEP), mémoire présenté au Groupe de travail sur l'équité salariale, décrivant un exercice d'équité salariale au *Toronto Star*, novembre 2002, p. 12.

> Les employeurs, les employées et employés ainsi que les agentes et agents de négociation devraient participer à chaque étape du processus d'équité salariale, ce qui signifie que le processus doit être clair et transparent.
>
> Condition féminine Canada, mémoire présenté au Groupe de travail sur l'équité salariale, novembre 2002, p. 5.

5.5 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale permette aux employés syndiqués et non syndiqués de participer à la réalisation et à la surveillance du programme d'équité salariale.

Formation et appui adéquats en milieu institutionnel

Le cadre théorique pour parvenir à l'équité salariale se compose d'éléments puisant à plusieurs sources différentes—les droits de la personne, les pratiques de rémunération et de gestion des ressources humaines, ainsi que les relations de travail. Nous sommes convaincus que ce n'est pas aller au-delà des capacités des employeurs, des employés et de leurs représentants que de leur demander de comprendre le cadre qui leur permettra de formuler et de mettre en place des programmes d'équité salariale qui seront conformes à des normes législatives rigoureuses, tout en répondant aux besoins de leurs lieux de travail particuliers.

Toutes les parties doivent obtenir de l'aide afin d'assurer la mise en place et le maintien de l'équité salariale.

Pour y parvenir, cependant, les participants doivent bénéficier d'une aide et d'une préparation adéquates et leurs efforts doivent être fournis dans le contexte d'un système de surveillance bien articulé et doté des ressources voulues. Au chapitre 19, nous décrirons en détail les éléments qui doivent être inclus dans ce système. Parmi les services qui, à notre avis, doivent être fournis à l'appui du système, mentionnons l'information et l'éducation de la population, la formation, l'aide à la résolution des différends, l'aide à l'analyse de l'équité salariale, la fourniture de grilles et de programmes modèles, ainsi que des services d'enquête, de défense des intérêts et d'arbitrage.

> Afin que la loi soit efficace, nous argumenterons qu'il est nécessaire d'attribuer des ressources à cette question—des ressources qui ne doivent pas compétitionner avec les autres questions et mesures importantes en matière de droits de la personne, pour obtenir des fonds.
>
> Congrès du Travail du Canada (CTC), soumission finale au Groupe de travail sur l'équité salariale, novembre 2002, p. 10.

Bien qu'on ait investi certaines ressources dans l'éducation et l'aide, dans le cadre du système d'administration actuel de l'article 11, une grande partie des ressources déployées, y compris celles des employeurs et des syndicats, ont été affectées à des litiges dont ont été saisis le Tribunal canadien des droits de la personne et les cours de justice. Si, comme nous le soulignons ailleurs dans le présent rapport, toute loi de ce genre doit être dotée d'une capacité d'arbitrage et d'exécution, l'objectif devrait être d'utiliser les ressources afin que soit ancrée dans la culture du milieu de travail l'importance de sensibiliser à la discrimination salariale et d'éliminer tout obstacle à l'égalité. Ce faisant, on peut

espérer que les participants acquerront, dans une plus grande mesure, la capacité de prendre leurs propres mesures proactives pour apporter des améliorations.

La formation doit être une priorité.

Dans ce contexte, il convient d'accorder la priorité à la formation des participants afin que les employés, les employeurs, les syndicats et les groupes d'intervention, et le grand public soient mieux en mesure de comprendre et de résoudre les problèmes relativement complexes liés à l'équité salariale.

Il est probable que ces besoins seront plus lourds aux étapes préliminaires de la mise en œuvre de la loi, alors qu'il faudra aider les parties à formuler et à mettre en œuvre des programmes d'équité salariale, et il est nécessaire de s'employer tout particulièrement à consacrer suffisamment de ressources à ce stade. En revanche, l'expérience des parties et des organismes de surveillance sous le régime de la loi de l'Ontario donne à penser qu'il n'est pas souhaitable de s'imaginer que l'on pourra retirer subitement les ressources une fois que cette étape aura été franchie. Les parties continueront à avoir besoin d'une aide adéquate pour surveiller et modifier leurs programmes. En raison du roulement des cadres et des employés, il est nécessaire de continuer d'assurer une formation. Ni l'expérience de la Commission canadienne des droits de la personne ni celle d'autres organismes ayant une vocation semblable n'indiquent que la sensibilisation et l'éducation de la population aux enjeux des droits de la personne pourront être qualifiés d'inutiles.

5.6 Le Groupe de travail recommande que des ressources humaines et financières suffisantes soient consacrées à la mise en œuvre de la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale, afin que ceux qui y participent puissent bénéficier de conseils, d'informations et de formation.

Maintien et suivi

Rien d'étonnant à ce que la préoccupation des parties sous le régime législatif actuel ait été de mettre en évidence la discrimination salariale et de parvenir à un programme acceptable pour s'y attaquer. Aux yeux de nombreux employeurs relevant de la compétence fédérale, le processus s'est révélé très coûteux en temps et il a absorbé la plus grande partie de l'énergie qu'ils avaient à consacrer à cette question. Comme nous l'avons indiqué, cet état des choses est attribuable aux incertitudes entourant les exigences de l'article 11.

Cependant, en Ontario, où une loi proactive est en vigueur depuis un certain temps, une étude récente porte à croire que, une fois qu'ils ont implanté un programme d'équité salariale, en conformité avec des normes assez bien définies, les employeurs n'ont pas toujours établi des mécanismes pour examiner et

réviser ces programmes[13]. Or, après que les programmes ont été mis en place depuis un certain temps, il peut être difficile pour ceux qui sont chargés de les administrer de mettre la main sur l'information relative à la genèse des programmes ou à la raison d'être d'aspects particuliers des programmes, ou d'évaluer si leurs objectifs sont encore atteints.

La législation doit prévoir le maintien et la surveillance de l'équité salariale.

Il est important que toute nouvelle loi sur l'équité salariale accorde une attention particulière à cette question, et que des dispositions soient prévues pour la surveillance et le suivi réguliers afin d'éviter la réapparition de la discrimination salariale.

5.7 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale comporte des dispositions qui assurent le maintien et le suivi de programmes d'équité salariale.

Organismes de surveillance spécialisés

La discrimination salariale est un problème complexe et qui comporte de multiples facettes.

Le présent rapport est consacré à l'analyse des caractéristiques d'un enjeu unique—celui de l'équité salariale. Il ressort clairement de cette analyse qu'il n'est pas facile de s'attaquer à la discrimination salariale et qu'il s'agit d'un problème compliqué et comptant multiples facettes. À notre avis, cette lutte requiert une expertise qui s'inspire de plusieurs disciplines dans un cadre intégré. Nous sommes parvenus à la conclusion que, bien qu'il soit nécessaire de prendre grand soin de rattacher le processus d'équité salariale à d'autres domaines des droits de la personne, à la gestion des ressources humaines et aux relations de travail, la façon la plus efficace de parvenir à l'équité salariale et d'assurer son maintien consiste à mettre sur pied des organismes de surveillance au sein desquels on pourra former des équipes multidisciplinaires axées sur l'équité salariale, que l'on encouragera à évoluer.

De nombreux points de vue différents ont été exprimés sur cette question au cours de notre processus de consultation. Certains participants se sont dit préoccupés par la création de nouveaux organismes d'équité salariale, car ils redoutaient qu'ils ne favorisent l'émergence de nouvelles formalités très lourdes, et qu'ils n'exigent des parties concernées, en particulier des employeurs, la maîtrise d'une nouvelle série de procédures et de politiques. D'autres voyaient les choses différemment : c'est-à-dire, ils craignaient que de nouveaux organismes, une fois établis, ne soient pas dotés de ressources suffisantes pour s'acquitter des tâches qui leur seraient confiées. À leur avis, la solution la plus sûre était peut-être de confier la responsabilité de la surveillance de l'équité salariale à des organismes déjà en place.

---

[13] Gail E. Lawrence, *Modèles et meilleures pratiques en matière de maintien de l'équité salariale*, document de recherche (non publié) commandé par Groupe de travail sur l'équité salariale, 2003.

Des organismes spécialisés de surveillance de l'équité salariale sont indispensables.

Nous avons pesé soigneusement ces arguments. Notre mission, toutefois, telle que nous la voyons, consiste à recommander un programme législatif doté des caractéristiques optimales pour éradiquer la discrimination salariale, et nous avons conclu que des organismes de surveillance spécialisés en matière d'équité salariale seraient les plus aptes à atteindre ce but.

Plus loin dans le présent rapport, nous analyserons les responsabilités dont ces organismes devraient, à notre avis, être investis. Nous nous contenterons de décrire brièvement ci-après, les différents organismes que nous envisageons :

- **Commission canadienne sur l'équité salariale**. Nous proposons la création d'une nouvelle Commission chargée expressément de la problématique de l'équité salariale. Les responsabilités de cette Commission seraient axées sur l'éducation et l'information des parties et de la population, la prestation d'aide technique liée à la formulation des programmes d'équité salariale, les enquêtes sur les plaintes pour discrimination salariale et l'étude de l'efficacité de la loi en ce qui concerne la réduction de l'écart salarial.
- **Tribunal canadien de l'équité salariale**. Nous pensons qu'il est nécessaire de créer un tribunal spécialisé pour trancher les litiges en matière d'équité salariale. En effet, le type d'expertise nécessaire pour régler ces litiges de façon efficace et en temps opportun est difficile à acquérir dans le contexte d'un organisme qui statue sur une foule d'autres problèmes généraux en matière de droits de la personne, et dont les membres ne sont appelés qu'occasionnellement à trancher des litiges concernant l'équité salariale. Bien qu'il soit possible, pour des raisons d'efficacité administrative, d'établir un tel tribunal en tant qu'entité distincte du Tribunal canadien des droits de la personne, la difficulté réside dans le fait que le tribunal devrait concentrer son attention sur les questions d'équité salariale de façon à faire en sorte que l'expertise requise soit disponible.
- **Un système d'arbitrage pour l'équité salariale**. Nous proposons l'établissement d'un système d'arbitrage, similaire au système d'arbitrage des griefs prévu par les conventions collectives, qui s'attacherait à étudier rapidement et avec dynamisme les litiges découlant des régimes d'équité salariale mis en place ou d'autres questions intérieures. Les arbitres seraient choisis sur une liste d'experts tenue à jour par le Tribunal canadien de l'équité salariale.
- **Services d'intervention**. Nous recommandons l'établissement de services pour fournir des avis et une

représentation aux femmes non syndiquées et aux autres individus qui ne disposeraient autrement d'aucun moyen pour faire valoir leurs droits ou pour s'assurer de la protection de leurs intérêts au cours du processus d'équité salariale.

➤ **Information.** Nous recommandons que l'on trouve des mécanismes pour recueillir et rendre accessible l'information nécessaire concernant la juridiction fédérale afin de permettre aux parties d'amorcer le processus d'équité salariale d'une façon bien informée.

5.8 Le Groupe de travail recommande que des organismes de surveillance spécialisés soient mis sur pied afin d'administrer et d'interpréter la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale.

Une loi fondée sur l'objet

Des dispositions qui précisent l'objet et des préambules.

Compte tenu du fait que la Cour suprême du Canada met à nouveau l'accent sur l'intention de la loi, et qu'elle s'efforce de comprendre pour évaluer les normes pertinentes de révision judiciaire et d'intervention, il est devenu plus courant d'annexer aux lois une définition de leur objet et un préambule. Les dispositions précisant l'objet et les préambules ne visent pas directement à réglementer la conduite ou à établir des normes. Elles fournissent toutefois au législateur la possibilité de justifier l'adoption d'une loi et d'énoncer les objectifs que la loi est censée atteindre. Les tribunaux examinent ces parties de la loi afin d'arriver à comprendre les origines et la raison d'être des dispositions législatives qui sont en jeu.

Les dispositions précisant l'objet de la loi et les préambules donnent une idée des raisons qui ont conduit à l'adoption de la loi.

Les dispositions précisant l'objet de la loi et les préambules donnent une idée des raisons qui ont conduit à l'adoption de la loi, de même que de la grille d'interprétation que le législateur a à l'esprit. La *Loi canadienne sur les droits de la personne*[14] comprend ainsi une disposition définissant son objet, c'est-à-dire :

> Art. 2. La présente loi a pour objet de compléter la législation canadienne en donnant effet, dans le champ de compétence du Parlement du Canada, au principe suivant : le droit de tous les individus, dans la mesure compatible avec leurs devoirs et obligations au sein de la société, à l'égalité des chances d'épanouissement et à la prise de mesures visant à la satisfaction de leurs

[14] Canada, *supra*, note 1, art. 2.

> besoins, indépendamment des considérations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, l'âge, le sexe, l'orientation sexuelle, l'état matrimonial, la situation de famille, la déficience ou l'état de personne graciée.

Dans un mémoire qui nous a été présenté par l'Association nationale de la femme et du droit (ANFD), on recommandait que la loi débute par un préambule ou une disposition définissant son objet dans les termes suivants :

> L'ANFD recommande que la future loi sur l'équité salariale débute par un préambule qui reconnaisse spécifiquement les obligations du Canada eu égard au droit international et à la *Charte canadienne des droits et libertés* en ce qui concerne la réalisation de l'égalité des femmes en milieu de travail. Le préambule devrait être un énoncé de principes prescrivant un cadre de droits de la personne qui servira de guide d'interprétation des dispositions sur l'équité salariale et qui situera l'équité salariale comme élément important de l'obligation plus générale incombant au gouvernement canadien d'instaurer l'égalité entre les sexes. Il devrait inclure une référence aux objectifs généraux du respect des droits de la personne et de la promotion de l'égalité des femmes en milieu de travail, et il devrait indiquer que le gouvernement fédéral souhaite réaliser ces objectifs au moyen de divers textes législatifs et programmes, tels la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et la *Loi sur l'équité en matière d'emploi.* L'équité salariale devrait être définie comme une des façons dont le gouvernement a tenté de s'assurer de l'actualisation de l'égalité des femmes en milieu de travail. L'ANFD considère qu'un tel préambule est nécessaire pour fournir un cadre utile d'interprétation pour l'analyse et l'application de la loi.
>
> Association nationale de la femme et du droit (ANFD), mémoire présenté au Groupe de travail sur l'équité salariale, décembre 2002, p. 29.

À notre avis, il serait utile d'inclure dans la loi sur l'équité salariale une disposition précisant l'objet de la loi ou un préambule.

> Un préambule et/ou une disposition de déclaration d'objet permettrait aussi de traiter des préoccupations du gouvernement fédéral qui tenterait de bloquer le ressac croissant face à l'équité salariale en particulier, et de trouver une solution aux perceptions erronées face au progrès des femmes en matière d'égalité en milieu de travail.
>
> Mary Cornish, Elizabeth Shilton et Fay Faraday, *Obligations internationales et nationales du Canada en matière de droits de la personne visant à assurer l'équité salariale : Obligations visant l'élaboration d'une loi fédérale efficace, exécutable et proactive en matière d'équité salariale*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002, p. 54.

Le préambule ou la disposition définissant l'objet de la loi pourrait :

- mentionner la persistance du problème de discrimination salariale;
- situer la loi par rapport aux autres lois visant à appuyer l'objectif de la véritable égalité des femmes;
- faire état des obligations internationales auxquelles le Canada a souscrit et des engagements à prendre des mesures pour lutter contre la discrimination qu'il a formulés.

5.9 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale comprenne une disposition de déclaration d'objet ou un préambule définissant son objet pour fournir un contexte et un cadre d'interprétation au texte législatif.

Rémunération égale pour un travail égal

Dans le chapitre 3 du présent rapport, nous avons signalé que les dispositions sur la rémunération égale du *Code canadien du travail* ont été modifiées de façon à ce que la responsabilité principale de la problématique de la discrimination salariale incombe à la Commission canadienne des droits de la personne, ce qui confère au Programme du travail de DRHC un rôle plus limité.

Ces modifications ont eu pour effet de supprimer du *Code canadien du travail* la notion de rémunération égale pour un travail égal. Étant donné que l'article 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* fait état de ce principe, cette disposition

n'a pas été interprétée comme régissant le principe de rémunération égale pour un travail égal.

La Commission canadienne des droits de la personne a interprété, comme nous l'avons vu, deux articles de la Loi canadienne sur les droits de la personne, comme traitant de cette question. Ces articles sont les suivants :

> Art. 7. Constitue un acte discriminatoire, s'il est fondé sur un motif de distinction illicite, le fait, par des moyens directs ou indirects :
>
> a) de refuser d'employer ou de continuer d'employer un individu;
>
> b) de le défavoriser en cours d'emploi.
>
> [...]
>
> 10. Constitue un acte discriminatoire, s'il est fondé sur un motif de distinction illicite et s'il est susceptible d'annihiler les chances d'emploi ou d'avancement d'un individu ou d'une catégorie d'individus, le fait, pour l'employeur, l'association patronale ou l'organisation syndicale :
>
> a) de fixer ou d'appliquer des lignes de conduite; ou
>
> b) de conclure des ententes touchant le recrutement, les mises en rapport, l'engagement, les promotions, la formation, l'apprentissage, les mutations ou tout autre aspect d'un emploi présent ou éventuel.

Comme nous l'avons exprimé au chapitre 3, il est difficile d'évaluer le nombre exact de plaintes pour lesquelles on a fait appel aux articles susmentionnés en vue d'aborder la question de rémunération égale pour un travail égal, mais nous pouvons supposer que plusieurs des difficultés liées au processus de traitement des plaintes en vertu de l'article 11 correspondent également à ces plaintes.

La notion de rémunération égale pour un travail d'égale valeur a fait son apparition parce qu'il n'était pas possible, à partir du principe de rémunération égale pour un travail égal, de s'attaquer à tous les aspects de la discrimination salariale. Ceci ne signifie pas, cependant, que l'idée de rémunération égale pour un travail égal n'est pas pertinente à toutes les circonstances, ou que l'idée d'une rémunération égale pour un travail d'égale valeur subsume cette notion. Dans nos discussions avec les intervenants, l'un des exemples avancés était celui de

membres du corps professoral de l'université embauchés dans des départements où il y a une proportion différente de personnel des deux sexes, comme en physique et en sciences infirmières. Les emplois des membres du corps professoral de l'université sont définis à l'échelle des établissements en termes assez généraux et comprennent des fonctions d'enseignement, de recherche et de services dans tous les départements, les différences étant largement attribuables à des différences entre les échelons auxquels les employés sont engagés ou dans la rémunération au rendement au cours de leur carrière. À notre avis, il s'agit réellement d'une question de rémunération égale pour un travail égal et non de rémunération égale pour un travail d'égale valeur.

Nous sommes convaincus qu'il est nécessaire d'assurer une protection aux employées qui sont payées selon une échelle salariale différente pour le même travail que leurs homologues masculins, de même qu'à celles qui sont payées selon une échelle différente pour un travail d'égale valeur. Cet enjeu conserve toute son importance dans de nombreuses situations de travail, et plus particulièrement dans les emplois professionnels et au niveau des cadres supérieurs, et dans les métiers spécialisés où les différences entre les sexes peuvent être un motif conscient ou inconscient de distinction dans la rémunération pour ceux et celles dont les emplois sont essentiellement les mêmes. Dans un rapport présenté au Groupe de travail sur l'équité salariale par les Femmes regroupées en options non traditionnelles (FRONT), on fait les commentaires suivants :

> **Or nous constatons qu'il existe aussi un écart salarial important entre les femmes et les hommes occupant un même poste.** Ce qui nous mène à dire que les lois actuelles ne règlent la discrimination qu'en surface. Les femmes restent lésées dans leur droit à l'équité salariale.
>
> Femmes regroupées en options non traditionnelles (FRONT), soumission au Groupe de travail sur l'équité salariale, avril 2002, p. 1.

De telles distinctions pourraient également survenir à l'égard des membres de minorités visibles, des Autochtones ou des personnes handicapées, et il importe d'offrir un recours pour redresser toute discrimination basée sur ces motifs.

Une solution consisterait à intégrer aux structures et aux processus proposés en matière d'équité salariale le processus

visant l'identification et le redressement des cas de violation du principe de rémunération égale pour un travail égal.

Toutefois, la question de rémunération égale pour un travail égal repose sur une base conceptuelle différente, et nécessite une approche analytique distincte. De ce fait, nous avons conclu que le travail des personnes chargées d'établir les programmes d'équité salariale se compliquerait inutilement si la notion de rémunération égale pour un travail égal venait s'ajouter au dossier.

Nous recommandons par conséquent que la loi prévoie des dispositions précises en vue d'aborder la question de rémunération égale pour un travail égal, ce qui faciliterait la déposition de plaintes auprès de la Commission canadienne de l'équité salariale recommandée, et au besoin le recours au Tribunal canadien de l'équité salariale. La Commission serait tenue d'offrir des renseignements et des conseils à la population canadienne et de faciliter l'accès au processus de plaintes.

5.10 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie des dispositions précises qui facilitent le dépôt de plaintes auprès de la Commission canadienne de l'équité salariale proposée, décrite au chapitre 17, en cas de violations du principe de rémunération égale pour un travail égal, en raison du sexe et à l'égard des membres de minorités visibles, des Autochtones ou des personnes handicapées.

Vue d'ensemble

L'équité salariale ne porte que sur la discrimination salariale.

Il convient de souligner que la législation en matière d'équité salariale devrait être perçue comme une stratégie restreinte et unique visant à régler des problèmes précis de discrimination salariale. Il ne s'agit pas d'un mécanisme capable de mettre fin à toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

De toute évidence, dans les délibérations des organismes internationaux, l'équité salariale constitue l'une des nombreuses questions perçues comme facteurs clés de l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes. *Le Rapport du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes de janvier 2003* aborde un très large éventail de sujets divers tels que l'éducation, la santé, le soin de l'enfant, la représentation politique et le statut des femmes immigrantes.

Comme nous l'avons vu au chapitre 2, après avoir ratifié la *Déclaration et le Programme d'action de Beijing* en 1995, le gouvernement canadien a songé à élaborer une stratégie

synthétique afin de se pencher sur la discrimination à l'égard des femmes. Dans le document intitulé *À l'aube du XXIe siècle : Plan fédéral pour l'égalité entre les sexes*, le gouvernement fédéral a dégagé une série de questions à aborder pour atteindre l'égalité des sexes. Le fédéral a également exposé les composantes d'une stratégie synthétique visant à aborder ces questions de façons intégrées.

Depuis l'élaboration du *Programme d'action de Beijing*, on emploie l'expression « intégration de la dimension de genre » pour indiquer l'importance accordée à la création d'une approche globale et complète pour régler les questions de discrimination sexuelle. Même si on associe souvent cette expression aux efforts que font les gouvernements pour distinguer et pour aborder les implications de leurs politiques sur le genre, elle invite également toutes les institutions et organisations sociales privées et publiques à examiner leurs propres politiques et pratiques afin de débusquer toute forme de discrimination. L'expression « intégrations de la dimension de genre » a été définie de la façon suivante dans les documents produits par le gouvernement écossais :

> [L'intégration de la dimension de genre] est une stratégie à long terme visant à élaborer des politiques qui tiennent compte des réalités quotidiennes des gens et à modifier en conséquence la culture et la structure du gouvernement. Autrement dit, il faut repenser la « tendance » en matière de formulation des politiques et de livraison de services afin de tenir compte du genre, de la race, des handicaps et d'autres aspects susceptibles d'entraîner la discrimination et le préjudice[15].

Afin d'atteindre cet objectif et donc de tenir compte des répercussions discriminatoires possibles de toutes les politiques et de tous les services gouvernementaux, le gouvernement canadien s'est engagé, dans son *Plan pour l'égalité des sexes*, à recourir à l'analyse comparative entre les sexes dans tous ses ministères et organismes.

Lors de nos consultations par rapport à la législation relative à l'équité salariale, les parties concernées au fédéral et d'autres observateurs intéressés, nous ont rappelé que toute modification du système en vue de réaliser l'équité salariale doit s'inscrire dans un contexte plus large.

---

15 Scottish Executive, *Learning From Experience: Lessons in Mainstreaming Equal Opportunities*, au http://www.scotland.gov.uk/library5/social/lfel-00.asp.

L'Association nationale de la femme et du droit (ANFD) a fait le commentaire suivant dans un mémoire qui nous a été présenté :

> L'ANFD recommande que la nouvelle loi fédérale sur l'équité salariale reconnaisse que l'équité salariale s'insère dans un contexte plus large et qu'elle ne peut remédier à elle seule aux inégalités que doivent affronter quotidiennement les femmes dans leurs milieux de travail. Même si l'adoption d'une législation proactive en matière d'équité salariale est essentielle, elle n'est pas suffisante. La discrimination salariale n'est en effet qu'un aspect d'un tableau plus vaste qui requiert diverses formes d'intervention gouvernementale. Pour cette raison, l'ANFD recommande au gouvernement d'adopter une approche synthétique d'amélioration des milieux de travail à l'intention des femmes. Plus spécifiquement, nous recommandons que la réforme de la législation portant sur l'équité salariale soit effectuée de concert avec les mesures suivantes : une hausse du salaire minimum versé par les employeurs soumis aux normes fédérales, la mise en œuvre de services universels de garde d'enfants, l'instauration de politiques sur les milieux de travail qui soient adaptées aux besoins des femmes, comme les horaires flexibles de travail, un accès plus facile à la syndicalisation, une meilleure législation sur l'équité en matière d'emploi et un soutien efficace aux droits des personnes en milieu de travail.
>
> Association nationale de la femme et du droit (ANFD), mémoire présenté au Groupe de travail sur l'équité salariale, décembre 2002, p. 39.

Des suggestions semblables de mesures qui permettraient d'éliminer la discrimination basée sur le sexe tout en améliorant la situation économique générale des femmes se retrouvent dans plusieurs mémoires reçus[16].

Nous soutenons que la réalisation du principe de la rémunération égale pour un travail de valeur égale comporte des aspects distincts qui requièrent une approche taillée sur mesure. Néanmoins, nous partageons l'avis de ceux qui pourraient

---

[16] Voir, par exemple, la soumission du Congrès du travail du Canada, novembre 2002, et celle de la Confédération des syndicats nationaux, juin 2002.

maintenir que la législation sur l'équité salariale doit faire partie d'un régime homogène au sein duquel les politiques gouvernementales ainsi que les initiatives privées et communautaires s'attaqueraient à la discrimination fondée sur le sexe de façon plus synthétique. D'ailleurs, nous examinerons la possibilité d'inclure d'autres formes de discrimination dans ce cadre plus global.

5.11 Le Groupe de travail recommande que tout nouveau régime législatif fédéral sur l'équité salariale soit examiné attentivement et tienne compte des autres politiques et pratiques visant à éliminer la discrimination fondée sur le sexe.

5.12 Le Groupe de travail recommande que les législations, politiques et pratiques fédérales visant à instaurer l'égalité sur le marché du travail soient conformes au nouveau régime législatif fédéral sur l'équité salariale.

Conclusion

Dans le présent chapitre, nous avons défini les principales caractéristiques d'un régime d'équité salariale qui ferait de l'équité salariale un droit fondamental de la personne. Le régime serait fondé sur une loi proactive administrée par des organismes spécialisés voués exclusivement à l'objectif de l'équité salariale.

Nous avons analysé une série de solutions en vue de l'adoption d'une nouvelle loi ou d'une loi révisée sur l'équité salariale. Le modèle que nous privilégions est influencé par la façon dont nous comprenons notre mission, qui est de déterminer le type de régime qui sera le plus efficace pour la réalisation de l'équité salariale dans les milieux de travail relevant de la compétence fédérale. Nous sommes convaincus que le modèle que nous avons décrit est le plus susceptible d'obtenir ce résultat.

Dans les chapitres qui suivent, nous nous pencherons sur des aspects particuliers du modèle, de façon plus détaillée, et formulerons des recommandations concernant les caractéristiques particulières du régime que nous proposons.

Chapitre 6 – Champ d'application

Dans ce chapitre, nous étudierons les questions reliées à la portée de l'application de la législation proposée, notamment l'identification des employeurs et employés qui devront être visés par la législation. Nous nous pencherons également sur les questions reliées à la définition du groupe d'employés dont les salaires seront comparés aux fins de l'équité salariale et les critères proposés pour définir l'unité d'employés qui servira de base à la création de programmes d'équité salariale.

Vaste champ d'application.

Le principe de base que nous avons adopté pour faire nos recommandations dans ce chapitre est le suivant : le champ d'application de la législation en matière d'équité salariale devrait être aussi compréhensif que possible. Ce principe est fidèle à notre point de vue que le droit de recevoir un salaire non discriminatoire est un droit de la personne et que tous les employés doivent avoir la possibilité de contester les pratiques discriminatoires. Même si certaines questions ont été soulevées quant à la faisabilité de la conduite de l'analyse nécessaire pour éliminer les pratiques discriminatoires dans les situations où l'employeur a très peu d'employés ou les situations où la relation de travail n'est pas conventionnelle, nous sommes persuadés qu'il est possible de trouver des moyens qui permettront d'analyser les pratiques de rémunération afin d'éliminer la discrimination pour la grande majorité des employeurs et employés au sein de la compétence fédérale.

Étendue de l'application de la loi

Le secteur public et le secteur privé

La *Loi canadienne sur les droits de la personne* s'applique à tous.

Contrairement aux dispositions sur l'égalité dans la *Charte canadienne des droits et libertés* (la charte canadienne), qui ne visent que les actions prises par les gouvernements canadiens, les lois sur les droits de la personne, dont la *Loi canadienne sur les droits de la personne* (LCDP), s'appliquent généralement aux secteurs public et privé.

Lors de l'émergence des formes de lois proactives traitant particulièrement de l'équité salariale, plusieurs provinces—tel qu'il est indiqué au chapitre 2—ont limité la portée de ces lois au secteur public ou même à la seule fonction publique. Les lois plus récentes promulguées en Ontario et au Québec visaient les employeurs des secteurs privé et public.

Pour plusieurs raisons, nous sommes convaincus que de ces deux approches il serait préférable d'avoir une législation globale qui viserait les employeurs des secteurs public et privé.

Il n'existe pas de motifs raisonnables pour exempter les employeurs.

Si, comme nous l'avons fait valoir, les écarts de salaire entre hommes et femmes représentent une forme de discrimination et qu'il est donc pertinent de les considérer dans le contexte des principes visant la protection des droits de la personne, il n'existe pas de motifs raisonnables pour exempter les employeurs du secteur privé de l'obligation d'éliminer les pratiques salariales discriminatoires.

Une législation proactive sur l'équité salariale est plus efficace.

À cet égard, il faut noter que, dans plusieurs provinces où une initiative proactive a été entreprise à l'endroit du secteur public, les employés du secteur privé peuvent toutefois porter plainte de discrimination devant une commission des droits de la personne.

Au chapitre 4, nous avons expliqué notre conclusion qu'un régime législatif proactif fondé sur des normes et critères très clairs est un outil plus efficace pour réaliser l'équité salariale qu'un système axé uniquement sur les plaintes. Il ne nous semble donc pas logique d'établir un système plus à même d'atteindre l'équité salariale pour les employés du secteur public tout en se contentant d'outils bien moins efficaces pour atteindre l'équité salariale dans le secteur privé.

> Nous sommes d'avis que ces changements devraient également être faits en fonction de l'avenir—comment pouvons-nous bâtir un nouveau régime de réglementation viable pour les cinq ou dix prochaines années?
>
> Association des banquiers canadiens (ABC), mémoire présenté au Groupe de travail sur l'équité salariale, novembre 2002, p. 1.

Les employeurs reconnaissent leurs obligations.

Enfin, tous les employeurs du secteur privé que nous avons consultés—et ils méritent d'être félicités à cet égard—ont reconnu leur obligation légale de ne pas exercer de discrimination salariale envers leurs employées et, de plus, ont reconnu leur responsabilité de prendre des mesures afin d'éliminer la discrimination. Ils soulignent, bien sûr, la nécessité de développer des outils pour réaliser cet objectif tout en respectant leurs objectifs d'affaires ainsi que les pressions du marché auxquels ils font face.

Les entrepreneurs fédéraux

Le gouvernement canadien peut manifester son engagement envers l'élimination de la discrimination au travail en exigeant notamment que les employeurs avec lesquels il établit des relations contractuelles respectent leur parole et adoptent des normes acceptables en matière de droits de la personne. En vertu du Programme des contrats fédéraux (PCF), les employeurs qui comptent plus de 100 employés et qui reçoivent des contrats d'une valeur de 200 000 $ ou plus doivent s'engager à se conformer à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. Cette stratégie faisant de la conformité à cette loi une obligation contractuelle est la preuve que le gouvernement fédéral s'attend à ce que tous les biens et services qu'il reçoit soient produits dans des milieux de travail où les droits de la personne sont respectés.

La législation fédérale sur l'équité salariale devrait s'appliquer aux entrepreneurs fédéraux.

Nous recommandons que les exigences prescrites dans la législation sur l'équité salariale s'appliquent aux entrepreneurs fédéraux par le biais du PCF. Dans le cas où un employeur régi par les lois provinciales et par le PCF a mis sur pied un programme d'équité salariale conforme à la législation provinciale sur l'équité salariale, la législation devrait prévoir l'examen d'un tel programme par les organismes de surveillance décrits au chapitre 17 pour s'assurer qu'il réponde aux exigences de la législation fédérale. Les critères applicables à ce processus sont énumérés au chapitre 13 de ce rapport qui porte sur le maintien des programmes d'équité salariale.

Le Parlement comme employeur

Récemment, dans la cause de *La Chambre des communes* c. *Satnam Vaid et la Commission canadienne des droits de la personne*[1], la Cour d'appel fédérale s'est demandé si l'immunité parlementaire n'empêchait pas La Commission canadienne des droits de la personne de faire enquête à la suite de plaintes déposées par des employés du Parlement. La cour a conclu que l'immunité parlementaire ne pouvait pas empêcher les employées du Parlement de recourir à des moyens de faire valoir leurs droits inscrits dans Charte des droits et dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

Le juge Létourneau explique sa décision de la façon suivante[2] :

> Retenir la prétention des appelants [...] c'est mettre les droits de la personne reconnus aux employés du Parlement à l'abri des tribunaux

---

[1] *Canada (Chambre des communes)* c. *Vaid* (C.A.), [2003] 1 C.F. 602. 2002 CAF 473.

[2] *Ibid.*, par. 65.

> judiciaires et des tribunaux spécialisés en matière de droits de la personne qui ont été établis pour mieux assurer la protection et la reconnaissance de ces droits. Cela permettrait également aux législatures provinciales et au Parlement de porter atteinte aux droits de la personne sous le couvert d'un organisme législatif fonctionnant bien. En outre, cela éliminerait un incitatif important destiné à encourager les parlementaires à agir conformément aux principes d'égalité et de dignité humaine garantis par la Charte et par la législation sur les droits de la personne [...]. Je ne crois pas que le Parlement ait voulu que ses propres employés, parmi tous les Canadiens, soient les seuls à ne pas être protégés contre des actes discriminatoires illégaux ou illicites. Il serait déraisonnable de conclure que le Parlement veut prendre une position à ce point contraire aux valeurs et idéaux canadiens fondamentaux qu'il cherche normalement à défendre et à promouvoir.

La législation sur l'équité salariale devrait s'appliquer aux employés du Parlement.

Nous partageons cet avis. Selon nous, on ne devrait empêcher aucun groupe d'employés de recourir à des mécanismes leur permettant de contester des mesures discriminatoires et de faire valoir leurs droits qui sont garantis par la Charte et par la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Nous recommandons que la législation sur l'équité salariale s'applique aux employés du Parlement.

6.1 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale vise tous les employeurs réglementés par le gouvernement fédéral dans les secteurs public et privé, y compris le Parlement du Canada, et que les entrepreneurs fédéraux soient assujettis à cette législation par le truchement du Programme des contrats fédéraux.

Le milieu de travail canadien en évolution

L'économie canadienne et le milieu de travail canadien ont connu de grands changements depuis la mise en vigueur de la plupart des lois actuelles touchant les droits de la personne, les normes du travail et les négociations collectives. Bien qu'il soit difficile de différencier les cycles économiques à court terme des phénomènes qui auront un impact à plus long terme, plusieurs

tendances majeures ont été identifiées en ce qui concerne la nature du travail et la manière dont le travail est organisé[3].

➤ **Une tendance vers de petits employeurs**

Le nombre de petits employeurs est à la hausse.

Le nombre de petits employeurs est à la hausse, et les emplois chez ceux-ci se sont multipliés plus rapidement que dans les grands organismes[4]. Les emplois dans les petits milieux de travail semblent être particulièrement instables et il y a une plus grande perte d'emplois pendant les périodes de ralentissement de l'activité économique. Il existe également un lien entre la taille de l'employeur et la syndicalisation et les emplois à temps partiel. Plus l'employeur est petit, plus le taux de syndicalisation est réduit et plus il y a d'emplois à temps partiel.

Comme nous l'avons souligné, il est difficile de dresser un portrait précis des tendances actuelles de l'emploi dans le secteur privé sous réglementation fédérale. Néanmoins, une chose demeure claire : les employeurs avec moins de 20 employés représentent environ 75 p. 100 de tous les employeurs sous réglementation fédérale, et ceux qui ont entre 20 et 99 employés représentent une autre tranche de 20 p. 100[5]. En d'autres termes, 95 p. 100 de ces employeurs comptent moins de 100 employés.

➤ **L'évolution de la nature du travail**

Le travail axé sur l'économie du savoir nécessite des niveaux de plus en plus élevés de compétences.

La recherche montre un mouvement vers le délaissement des emplois peu spécialisés, ce qui touche les femmes comme les hommes, et un virage vers le travail axé sur « l'économie du savoir ». Même dans le cas d'emplois associés aux secteurs d'activité traditionnels dans les industries primaires et le secteur manufacturier, on exige un niveau de compétence de plus en plus élevé à cause de l'évolution technologique des systèmes de production[6].

➤ **L'évolution de l'organisation du travail**

Le travail atypique augmente.

Parallèlement à la tendance d'exigences accrues en matière de compétences et de travail basé sur le savoir, on remarque un changement dans l'organisation du travail : les définitions des emplois ne sont pas fixes et les modalités

---

[3] Richard Chaykowski, *Mise en œuvre de l'équité salariale dans le contexte des nouveaux milieux de travail et des nouvelles relations de travail*, 2002, et Monica Townson, *Les incidences des formes de travail non traditionnel dans l'application des dispositions fédérales d'équité salariale*, 2002, documents de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale; et Judy Fudge, Eric Tucker et Leah Vosko, *The Legal Concept of Employment: Marginalizing Workers*, Ottawa, Commission du droit du Canada, 2003.

[4] Chaykowski, *ibid.*

[5] *Ibid.*

[6] *Ibid.*

du travail deviennent plus souples. De nombreux milieux de travail se distinguent par des initiatives novatrices telles que les équipes de production, les horaires et lieux de travail flexibles et les affectations chevauchant différentes catégories d'emplois[7].

L'emploi à temps partiel demeure important.

➤ **L'emploi à temps partiel demeure important**
Contrairement aux suggestions prétendant que le pourcentage de travailleurs ayant un emploi à temps partiel ait augmenté au cours des dernières années, ce chiffre est resté relativement stable pendant les 25 dernières années, soit entre 25 et 28 p. 100, à l'exception d'une courte période pendant la récession des années 1990, lorsque l'emploi à temps partiel se chiffrait à environ 30 p. 100[8]. Encore une fois, il est difficile de déterminer la situation exacte dans le secteur fédéral. Il semble que le pourcentage soit légèrement plus faible dans la fonction publique fédérale[9], et plus faible encore dans le secteur bancaire où les plus récentes données suggèrent qu'en 2000, 15,4 p. 100 des employés travaillaient à temps partiel[10]. Bien que la proportion de l'effectif travaillant à temps partiel n'ait pas augmenté de façon drastique, les travailleurs à temps partiel représentent tout de même un grand nombre d'employés.

Le pourcentage de travailleurs autonomes augmente.

➤ **Tendance vers davantage de travailleurs autonomes**
Le pourcentage de travailleurs autonomes a augmenté au Canada au cours des 25 dernières années. En 1976, le pourcentage de ce groupe était de 12,2 p. 100; en 1997, ce pourcentage avait augmenté à 17,1 p. 100 puis baissé par la suite, jusqu'à 15,3 p. 100 en 2001[11]. Ces nombres incluent autant les personnes travaillant individuellement à leur compte que les travailleurs autonomes ayant des employés.

Les ententes contractuelles autres que les relations de travail conventionnelles dominent de plus en plus.

➤ **L'évolution des relations de travail**
Les pressions économiques et les nouveaux types de travail ont contribué à une plus grande variété d'ententes contractuelles selon lesquelles les travailleurs sont employés. L'utilisation des agences de placement ou d'autres bureaux de placement ainsi que le libellé des contrats d'emploi selon lequel les travailleurs sont considérés des entrepreneurs plutôt que des employés, sont parmi les exemples les plus courants de ces modifications des relations traditionnelles en matière d'emploi.

---

7 *Ibid.*

8 Townson, *supra*, note 3.

9 *Ibid.*

10 *Ibid.*

11 *Ibid.*

Le travail autonome s'est répandu plus rapidement chez les femmes que chez les hommes.

Comme nous l'avons vu au chapitre 1, plusieurs de ces changements ont eu un impact démesuré sur les femmes. Par exemple, environ 70 p. 100 des travailleurs à temps partiel sont des femmes. Le travail autonome s'est répandu plus rapidement chez les femmes que chez les hommes, et à peu près 70 p. 100 des femmes dans cette catégorie sont des travailleuses autonomes sans salariés. L'écart salarial entre hommes et femmes semble être plus grand chez les travailleurs autonomes que dans la population globale des employés; en 1995, les travailleuses autonomes à plein temps pendant l'année complète gagnaient 64 p. 100 de ce que gagnaient les travailleurs autonomes, tandis que le pourcentage pour la population totale d'employés était de 73 p. 100[12].

> [TRADUCTION] La législation devra intégrer une définition la plus large possible du mot « employé(e) » afin de tenir compte du pourcentage plus élevé de femmes dans les formes d'emploi non traditionnelles, à temps partiel et précaires.
>
> Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC), mémoire final présenté au Groupe de travail sur l'équité salariale, novembre 2002, p. 14.

La prolifération d'emplois atypiques pose un défi quant à l'atteinte de l'équité salariale.

L'évolution de la nature du travail, la manière dont le travail est distribué et géré et la relation de travail elle-même doivent être considérées lors de la conception d'un nouveau régime législatif pour combattre la discrimination salariale. En analysant les retombées de ces développements afin de faire nos recommandations, nous nous sommes laissés guider par une de nos conclusions principales—que le droit de recevoir un salaire égal pour un travail de valeur égale est un droit de la personne. Le corollaire de ce constat, à notre avis, est que toute législation sur l'équité salariale doit inclure autant de travailleurs que possible dans sa portée, plutôt que d'en exclure tout simplement parce que la nature de leur relation de travail ou la manière dont leur travail est organisé ne s'aligne pas avec les paradigmes traditionnels. Nous croyons que cette conception élargie est d'autant plus importante dans la conjoncture économique actuelle. La prolifération des formes de travail à durée déterminée et les arrangements contractuels qui rendent difficile de déterminer qui doit être considéré un employé posent un défi quant à l'élaboration d'un régime législatif qui permettra aux

12 Ibid.

travailleuses d'atteindre l'équité salariale. Et cela est d'autant plus important car un grand nombre des travailleurs les plus touchés par ces changements—les plus susceptibles d'avoir un emploi à durée déterminée ou non syndiqué ou à être travailleurs autonomes sans salariés—sont des femmes et font donc partie de la catégorie de personnes que cette législation a pour fonction de protéger.

> La discrimination systémique touche l'ensemble des femmes qu'elles soient professionnelles, employées de bureau, caissières, etc. Elle touche l'ensemble des femmes, qu'elles travaillent dans le secteur du transport, des banques, des télécommunications, etc. Elle touche l'ensemble des femmes, qu'elles travaillent à plein temps, à temps partiel, à contrat, occasionnellement, ou comme travailleuses autonomes (entrepreneures dépendantes). La législation doit donc couvrir l'ensemble des femmes aussi bien dans son énoncé que dans son application. Elle doit obliger tous les employeurs, quels que soient leur taille et leur secteur d'activités, à respecter l'équité salariale.
>
> Confédération des syndicats nationaux (CSN), mémoire présenté au Groupe de travail sur l'équité salariale, juin 2002, p. 8.

Taille de l'employeur

L'article 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* ne permet pas d'exemption en raison de la taille de l'employeur.

Dans l'article 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, il n'y a pas immunité permettant des pratiques salariales discriminatoires en raison de la taille de l'employeur. Cela est conforme à la logique de la *Loi sur les droits de la personne*, qui interdit la discrimination avec motifs de distinction illicite par tous les intervenants de la société canadienne.

> La législation fédérale sur l'équité salariale doit couvrir tous les employeurs assujettis à la compétence fédérale, quelle que soit leur taille. En déterminant le mandat d'élaboration des plans d'équité salariale, la législation ne devrait pas imposer l'utilisation d'un système d'évaluation particulier, sauf pour exiger qu'il soit non sexiste. Les petits employeurs ayant moins d'employés devraient avoir le droit d'élaborer des systèmes d'évaluation qui répondent à leurs exigences, pourvu que ces systèmes soient non sexistes. Il n'y a aucune raison d'exclure les petits employeurs, surtout étant donné la forte proportion de femmes dans ce secteur.
>
> Congrès du travail du Canada (CTC), mémoire final présenté au Groupe de travail sur l'équité salariale, novembre 2002, p. 6.

D'un autre côté, les deux exemples les plus complets de lois proactives (en Ontario et au Québec) excluent du champ d'application de ces lois les employeurs ayant moins de dix employés. Cette exclusion est fondée sur des préoccupations d'ordre pratique reliées au petit nombre d'emplois pouvant servir de base de comparaison chez les petits employeurs ainsi qu'à l'interchangeabilité ou au manque de précisions quant à la nature des emplois.

Accorder une exemption aux petits employeurs signifierait léser les droits fondamentaux des travailleuses.

Ces questions pratiques méritent d'être considérées et démontrent les risques associés à l'imposition d'un système unique qui doit couvrir tous les employeurs de toutes les tailles. Par contre, on observe un rapport entre la taille de l'employeur et les salaires inférieurs, le travail à temps partiel ou à durée déterminée, l'absence de syndicats et le nombre de travailleuses. Tout cela indique qu'un nombre considérable et croissant de travailleuses seraient lésées dans leur droit fondamental si on exemptait les petits employeurs de l'obligation d'éliminer les pratiques salariales discriminatoires. En outre, nombreuses sont les entreprises qui débutent avec peu d'employés mais grandissent rapidement dans l'espace de quelques années. Si le champ d'application de la législation englobe tous les employeurs, cela élimine toute confusion quant au moment où un employeur doit débuter sa démarche d'équité salariale.

Les méthodologies en matière d'équité salariale peuvent être adaptées aux petits employeurs.

Par suite des efforts consacrés pendant des dizaines d'années à mettre en vigueur des lois sur l'équité salariale, les participants ainsi que les consultants, les responsables gouvernementaux et les

membres d'organismes de surveillance ont beaucoup appris quant à l'adaptation de méthodologies d'évaluation d'emplois et de rajustement des salaires, pour tenir compte de la taille de l'effectif de l'employeur. Au Québec par exemple, le Bureau de conseil et formation en équité salariale a développé des modèles et documents utiles pour aider les employeurs de petite ou moyenne taille, qui sont moins susceptibles de pouvoir engager les coûteux services de consultants ou du personnel professionnel en ressources humaines. Cette méthode est en fait une version simplifiée, avec les mêmes éléments principaux, du programme d'équité salariale qu'utilisent les entreprises comptant 100 employés ou plus[13]. La Commission de l'équité salariale du Québec se sert encore de ces documents et voit à les améliorer. Il importe de souligner qu'en Ontario, le programme d'équité salariale pour les petites entreprises mis au point par la Commission de l'équité salariale comprend les mêmes composantes que le programme pour les grandes entreprises.

Les chapitres 10 et 11 porteront tout particulièrement sur les méthodes d'évaluation d'emplois et de rajustement des salaires. Les points soulevés serviront à repérer les méthodes qui s'appliqueront le mieux à un petit groupe d'employés.

Certains projets de recherche nous ont fourni des suggestions concernant les méthodes qui pourraient être utilisées pour aborder l'évaluation des emplois et le rajustement salarial au sein des très petites entreprises[14]. Ce genre de méthode tiendrait compte du nombre restreint de comparateurs, tout en permettant aux petits employeurs d'examiner de près la relation entre les salaires des hommes et ceux des femmes dans leurs milieux de travail et de corriger toute pratique discriminatoire. Ces méthodes sont peut-être moins utiles dans le cas des entreprises limitées à deux ou trois employés, mais nous sommes convaincus qu'il sera possible de trouver d'autres façons novatrices d'examiner les pratiques salariales à l'échelle des plus petites entreprises.

Des initiatives sectorielles peuvent aider les petits employeurs.

On pourrait également aider les petits employeurs à se conformer aux exigences de la législation sur l'équité salariale en leur permettant de créer des regroupements sectoriels pour entreprendre des exercices d'évaluation d'emploi et en leur offrant de l'aide à cette fin. Ces initiatives sectorielles permettent aux petits employeurs de partager les coûts (p. ex., l'embauche de

---

13 Commission de l'équité salariale, *Guide pour réaliser l'équité salariale dans les entreprises de 10 à 49 personnes salariées*. Québec, 2002.

14 John Kervin, *L'équité salariale dans les petites entreprises*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002.

consultants en évaluation d'emplois et les programmes de formation) et d'échanger de l'information sur les éléments communs de leurs entreprises. Dans le secteur fédéral, plusieurs petits employeurs d'industries telles que le camionnage, la radiodiffusion et les services financiers sont déjà membres d'organismes sectoriels qui pourraient servir de tremplin pour lancer des activités sectorielles reliées aux exigences en matière d'équité salariale.

Étant donné la nature et les besoins des petits employeurs, il est important qu'un régime législatif impose des exigences raisonnables que ces employeurs pourront satisfaire tout en leur offrant de l'aide technique pour ce faire. Toutefois, la nature particulière du petit employeur est d'une importance secondaire, à notre avis, relativement à l'impératif d'offrir à tous les employés un accès aux mesures qui permettront d'éliminer la discrimination qui a un si grand impact sur leurs intérêts économiques fondamentaux. Nous recommandons donc qu'aucun seuil minimal ne soit établi en ce qui concerne le champ d'application de cette législation.

> [...] le besoin de simplicité des petites entreprises ne signifie pas pour autant l'absence de guide ou de directives précises. Au contraire ces entreprises, souvent peu structurées sur le plan de la gestion des ressources humaines, ont un besoin encore plus important que les grandes entreprises d'outils précis et systématiques.
>
> Louise Boivin, *La mise en œuvre de l'équité salariale dans les petites et moyennes entreprises*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002, p. 48.

6.2 Le Groupe de travail recommande que :

- **les dispositions de la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale énonçant les exigences pour l'élaboration des programmes d'équité salariale s'appliquent à tous les employeurs réglementés par le fédéral et comptant 15 employés ou plus; et**
- **ces dispositions s'appliquent également aux entrepreneurs fédéraux régis par le Programme des contrats fédéraux.**

6.3 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que les organismes de surveillance de l'équité salariale (décrits au chapitre 17 de ce rapport) soient autorisés à établir des méthodes de comparaison d'emplois et de rajustement des salaires, ainsi que des critères adaptés aux employeurs comptant moins de 15 employés, dans le but d'aider les petits employeurs à éliminer les pratiques salariales discriminatoires.

Le travail à temps partiel, occasionnel et temporaire

Il existe un lien entre le travail à temps partiel et les salaires inférieurs ainsi que les avantages sociaux limités.

Les résultats de la recherche indiquent que les postes à temps partiel représentent toujours un pourcentage important des emplois régis par le gouvernement fédéral, qu'il existe un lien entre le travail à temps partiel et des salaires inférieurs, ainsi que des avantages sociaux plus limités, et qu'un nombre démesuré de femmes travaillent à temps partiel. Ces mêmes liens semblent exister également dans le cas du travail occasionnel ou temporaire.

Le principe sur lequel reposent les lois sur l'équité salariale, est que lorsqu'un employeur accorde une certaine valeur à des aspects du travail effectués par les hommes, cette même valeur doit être reconnue lorsque le travail est effectué par des femmes. Il y a certes des raisons pratiques qui expliquent l'apparition d'écart entre les salaires accordés aux travailleurs permanents et à plein temps, et ceux accordés aux travailleurs à temps partiel ou temporaires.

Pourquoi y aurait-il une valeur associée à l'horaire de travail?

Néanmoins, sur le plan conceptuel, il est difficile d'imaginer pourquoi le nombre d'heures de travail par jour ou le nombre de semaines ou de mois que le travailleur a passé en milieu de travail devrait avoir une incidence sur la valeur associée au travail. Le droit d'une employée de recevoir le même salaire pour un travail de valeur égale à celui d'un employé ne change pas simplement parce que le travail est effectué en moins d'heures ou sur une base saisonnière. On a récemment vu exprimé dans un rapport le raisonnement voulant que les questions relatives au travail non conventionnel sont plus pertinentes sur le plan théorique que pratique en ce qui a trait à la réforme des lois en matière d'équité salariale[15] :

---

[15] Michael Baker et Morley Gunderson, *Travail non conventionnel et équité salariale*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002, p. v.

> Elles ajoutent une certaine complexité pour ce qui est d'influer sur la prédominance d'un sexe dans un emploi et de déterminer le pointage d'évaluation du poste ainsi que la mesure adéquate du taux de rémunération, mais non en ce qui concerne l'estimation du lien existant entre les points d'évaluation et les salaires, ni le rajustement salarial pour les emplois sous-évalués.
>
> En gros, le travail non conventionnel présente des complications additionnelles à certaines étapes du processus, mais la plupart de ces questions touchent également les employés réguliers, et ce surcroît de complications dans le cas des employés occupant des emplois non conventionnels sera probablement minime par rapport aux questions difficiles et litigieuses qui concernent les employés réguliers.

Nous recommandons donc que les travailleurs qui occupent un emploi sur une base temporaire, occasionnelle ou à temps partiel soient inclus dans la législation sur l'équité salariale.

6.4 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale vise tous les employés qui relèvent de la compétence fédérale, y compris les travailleurs à temps partiel, occasionnels, saisonniers et temporaires, ainsi que les employés du Parlement et ceux qui sont au service des entrepreneurs fédéraux, régis par le Programme de contrats fédéraux.

Entrepreneurs

En formulant et en mettant en vigueur la législation sur l'emploi, un des grands défis est de définir les sortes de relations de travail visées par la législation en question. Il y a d'innombrables variantes d'ententes contractuelles selon lesquelles le travail s'effectue. Dans certaines de celles-ci, il est clair qu'une partie joue le rôle de l'employeur et que l'autre partie joue le rôle de l'employé, et que les caractéristiques de la relation traditionnelle « supérieur-subordonné » sont présentes. Même si ce genre de relation a déjà été défini de maintes façons, le point focal de ces définitions demeure le contrôle du processus décisionnel dans l'entreprise par l'employeur, la capacité de l'employeur à diriger le travail effectué par les employés et la dépendance économique de l'employé vis-à-vis de l'employeur. Quoique l'autorité décisionnelle dans une relation entre employeur et employé puisse être modifiée à un certain degré par la présence d'un syndicat, on peut y identifier les mêmes caractéristiques fondamentales.

À l'autre bout de la gamme se trouvent les relations contractuelles selon lesquelles, même si une partie fournit des services à l'autre, les deux parties agissent à titre d'entreprises autonomes. Même si l'entreprise principale bénéficie de plus de pouvoir économique que l'entrepreneur qui fournit les services et peut donc obtenir des dispositions contractuelles avantageuses, l'entrepreneur agit à titre indépendant.

Une variété infinie de relations contractuelles.

Entre ces deux extrêmes se trouve une variété infinie de relations contractuelles distinguées par différents degrés de dépendance de la part de l'entrepreneur vis-à-vis de l'entreprise principale. La difficulté lors de l'établissement et de la mise en vigueur de politiques législatives est de trouver le juste milieu, soit une façon de protéger l'entrepreneur qui n'est pas différent de l'employé en termes de vulnérabilité économique, sans toutefois imposer à l'employeur une responsabilité à l'égard de l'entrepreneur qui représente vraiment une entreprise commerciale indépendante avec ses propres objectifs d'affaires.

Les employeurs se tournent de plus en plus vers des ententes contractuelles autres que les relations de travail conventionnelles.

Dans le contexte de l'évolution rapide de l'emploi au Canada, il semble que les employeurs se tournent de plus en plus vers des ententes contractuelles autres que les relations de travail conventionnelles, pour obtenir les services nécessaires au fonctionnement de leur entreprise. L'augmentation du nombre de travailleurs autonomes témoigne de ce virage[16]. Même s'il est difficile de dresser un portrait clair de ce qui s'est passé au sein de la fonction publique, il y a certainement eu un déclin graduel du nombre d'employés[17] et il est raisonnable de déduire qu'au moins une partie du travail effectué auparavant par ces employés se fait maintenant dans le cadre d'ententes avec des entrepreneurs externes.

> [TRADUCTION] Il n'y a pas de justification normative ou économique pour permettre la discrimination contre un travailleur qui fournit du service personnellement, peu importe l'entente contractuelle sous laquelle ce service est fourni ou la forme de rémunération stipulée.[18]

Les lois sur les négociations collectives et les relations de travail.

Dans les lois sur les négociations collectives, on a eu recours à plusieurs démarches différentes afin d'identifier les circonstances dans lesquelles il est approprié de traiter la relation comme une relation de travail malgré des indicateurs d'autres types de caractéristiques contractuelles. En Ontario, en Colombie-Britannique et au niveau fédéral, la législation en matière de

---

16 Judy Fudge, Eric Tucker et Leah Vosko, *supra*, note 3.

17 Townson, *supra*, note 3.

18 Judy Fudge, Eric Tucker et Leah Vosko, *supra*, note 3, p. 108.

négociations collectives prévoit une catégorie d'« entrepreneur dépendant » pour identifier les entrepreneurs dont la relation avec l'employeur comprend suffisamment de caractéristiques associées à l'emploi pour les regrouper avec les employés aux fins des négociations collectives[19]. Dans d'autres législatures, la loi ne crée pas de telle nouvelle catégorie; plutôt, la définition du terme « employé » dans la loi permet à un conseil des relations du travail de déterminer s'il est approprié dans des circonstances particulières de considérer un entrepreneur putatif en tant qu'employé aux fins de négociations collectives. Par exemple, une partie de la définition du mot « employé » permet à la Saskatchewan Labour Relations Board (le conseil des relations du travail de la Saskatchewan) de conclure qu'un individu est un employé malgré le fait qu'en common law cette personne est responsable du fait d'autrui – le critère traditionnel pour déterminer le statut d'entrepreneur indépendant[20]. Un autre aspect de la définition permet au conseil de la Saskatchewan de façon plus générale de catégoriser un individu comme un employé si, à l'avis de ce conseil, la relation en est une qui se prête aux négociations collectives[21].

Le travailleur autonome.

Il existe aussi dans les lois sur l'équité salariale des exemples d'efforts pour régler cette question. Dans la *Loi sur l'équité salariale* au Québec, par exemple, le « travailleur autonome » n'est pas visé. La disposition se lit comme suit[22] :

> Est considéré être un salarié à l'emploi d'une personne le travailleur autonome qui, dans le cours de ses affaires, exerce pour celle-ci des activités similaires ou connexes à celles de l'entreprise de cette personne, sauf :
>
> 1) s'il exerce ces activités;
>
> a) simultanément pour plusieurs personnes;
>
> b) dans le cadre d'un échange de services, rémunérés ou non, avec un autre travailleur autonome exerçant des activités semblables; ou

---

19 Ontario, *Loi sur les relations de travail*, L.O. 1995, c. 1, s. 1; Colombie-Britannique, *Labour Relations Code*, R.S.B.C. 1996, c. 244, s. 1; Canada, *Code canadien du travail*, L.R.C., c. L-2 s. 3.

20 Saskatchewan, *Trade Union Act*, R.S.S. 1978, c. T-17, s. 2(f)(iii).

21 *Ibid.*, art. 2(f)(i.1).

22 Québec, *Loi sur l'équité salariale*, L.Q. 1995, c. E-12.001, s. 9.

c) pour plusieurs personnes à tour de rôle, qu'il fournit l'équipement requis et que les travaux pour chaque personne sont de courte durée; ou

2) s'il s'agit d'activités qui ne sont que sporadiquement requises par la personne qui retient ses services.

On verra que plusieurs facteurs sont considérés dans cette disposition—l'occupation ou non du travailleur autonome à des activités qui sont semblables à celles exercées par l'entreprise principale elle-même, le degré auquel le travailleur dépend d'une relation avec ce client particulier, et les relations avec d'autres travailleurs autonomes.

La *Loi sur le statut de l'artiste*.

Une autre approche pour traiter des intérêts des entrepreneurs se présente, au niveau fédéral, dans la *Loi sur le statut de l'artiste*[23]. Cette loi a comme objectif général l'amélioration de la situation des artistes dans la société canadienne. Pour atteindre cet objectif, la loi offre aux écrivains, comédiens, musiciens et autres artistes la possibilité de former des regroupements et de s'engager à une forme de négociations collectives avec les organismes qui les embauchent. Le Tribunal canadien des relations professionnelles artistes-producteurs, créé dans le cadre de cette loi, a des pouvoirs semblables à ceux d'une commission des relations du travail—il peut approuver des associations d'artistes qui peuvent procéder aux négociations avec les organismes qui les embauchent.

Il faut veiller à ce que la législation en matière d'équité salariale n'exclue pas de travailleurs.

Toutes ces dispositions législatives offrent des suggestions utiles en ce qui concerne les facteurs qu'il faut examiner pour veiller à ce que la législation sur l'équité salariale n'exclue pas le travailleur dont la dépendance économique vis-à-vis d'un employeur exposerait à un risque de discrimination semblable à celle à laquelle sont confrontés les employés. À cet égard, nous croyons que la législation sur l'équité salariale doit accorder à un organisme de surveillance la capacité d'examiner au-delà de sa forme technique la nature d'une relation afin de déterminer si certains travailleurs doivent être considérés comme des employés aux fins de l'équité salariale. Nous recommandons que la Commission canadienne de l'équité salariale proposée, décrite au chapitre 17, les employés, les organisations d'employés et les employeurs puissent renvoyer cette question au Tribunal canadien de l'équité salariale proposé, également décrit au chapitre 17, pour obtenir une décision. La législation doit permettre au Tribunal de considérer des facteurs tels que :

---

[23] Canada, *Loi sur le statut de l'artiste*, L.C. 1992, c. 33.

- ➤ le degré auquel les entrepreneurs putatifs travaillent pour un client;
- ➤ le degré auquel l'employeur contrôle la manière dont le travail est effectué; et
- ➤ les relations entre l'entrepreneur et ses propres employés (le cas échéant).

Nous croyons que la législation doit être rédigée de façon non restrictive afin de permettre à la Commission proposée d'élaborer les critères à être utilisés dans ce processus décisionnel, plutôt que de les énoncer de façon exhaustive dans la législation elle-même.

Nous recommandons également que le Tribunal proposé soit habilité à considérer des modalités qui permettraient aux entrepreneurs-employés de se regrouper ou d'être représentés afin qu'ils puissent participer à l'élaboration des programmes d'équité salariale.

6.5 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale :

- ➤ **protège les entrepreneurs dont la dépendance économique vis-à-vis d'un employeur fait en sorte qu'il soit approprié de les traiter comme employés;**
- ➤ **habilite les organismes de surveillance de l'équité salariale (décrits au chapitre 17) à examiner les relations contractuelles au-delà de leurs formes techniques afin d'identifier les relations caractérisées par la dépendance économique et qu'ils soient habilités à élaborer les critères pour faire cette détermination, incluant mais non limités :**
  - **au degré auquel l'entrepreneur travaille pour un seul client;**
  - **au degré auquel l'employeur principal exerce le contrôle sur le travail; et**
  - **aux relations entre l'entrepreneur et ses propres employés; et**
- ➤ **prévoie que les entrepreneurs-employés puissent être regroupés ou représentés de manière à leur permettre de participer à l'élaboration des programmes d'équité salariale.**

Employés d'agences de placement

Les agences de placement.

L'utilisation d'agences de placement ou d'autres bureaux de placement par les entreprises et les organismes du secteur public pour trouver des travailleurs, est un autre caractéristique répandue du contexte actuel de l'emploi. Dans certains cas, ces agences font tout simplement le recrutement de travailleurs pour un employeur principal qui garde beaucoup de contrôle quant à la distribution du travail et à son orientation, la rémunération et d'autres modalités normalement associées à une relation de travail. Dans d'autres cas, c'est l'agence de placement elle-même qui établit plusieurs des modalités selon lesquelles les services des travailleurs sont offerts, et dans ces cas, on peut soutenir plus facilement que cette agence est le vrai employeur.

Si l'agence de placement était considéré dans tous les cas comme l'employeur, cela aurait des conséquences particulières sur l'efficacité de la législation sur l'équité salariale. Dans bien des cas, les agences de placement ne fournissent des travailleurs que pour une gamme d'emplois très limitée. Dans les cas où le courtier en main d'œuvre fournit des travailleurs pour un genre de travail effectué surtout par des femmes, le fait de le considérer comme l'employeur limiterait la disponibilité de comparateurs masculins adaptés pour ces groupes d'employés.

Là encore, on trouve des exemples dans la législation sur les négociations collectives de dispositions qui permettent à l'organisme de surveillance d'étudier ces relations de travail et de déroger aux principes contractuels pour déterminer qui devrait être identifié comme l'employeur réel aux fins législatives en question. La *Trade Union Act*[24] (loi sur l'organisation ouvrière) de la Saskatchewan, par exemple, définit le terme « employeur » comme suit :

> [TRADUCTION]
>
> 2(g) le terme « employeur » signifie :
> (iii) À l'égard de tout employé d'un entrepreneur qui fournit les services d'employés pour ou de la part d'un employeur syndical en vertu de tout contrat entre l'entrepreneur et l'employeur principal, celui de l'entrepreneur et l'employeur principal, celui de l'entrepreneur ou de l'employeur principal tel que le déterminera le conseil, selon son appréciation, aux fins de cette Loi [...].

[24] Saskatchewan, *supra*, note 20, art. 2(g)(iii).

Nous recommandons qu'une démarche semblable soit adoptée dans le cadre de la législation sur l'équité salariale et que la nouvelle législation sur l'équité salariale habilite le Tribunal canadien de l'équité salariale proposé à déterminer lequel de l'agence de placement ou de l'employeur principal doit être considéré comme l'employeur aux fins de l'analyse de l'équité salariale. La législation devra énoncer clairement que l'existence d'emplois à prédominance masculine utiles aux fins de comparaison est l'un des facteurs dont il faut tenir compte en prenant cette décision, et que les objectifs de la législation doivent être à la base de la décision.

6.6 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale habilite les organismes de surveillance sur l'équité salariale à déterminer qui, d'une agence de placement ou de l'employeur principal, est considéré comme employeur aux fins de l'équité salariale et qu'en prenant cette décision, les exigences de la législation, notamment la disponibilité de catégories d'emplois à prédominance masculins, soient prioritaires.

Les droits et obligations du successeur

Dans un contexte économique marqué par un degré élevé de volatilité dans la structure des entreprises et dans la configuration des organismes du secteur public, il est difficile d'assurer qu'une fois que les employés auront réussi à établir un programme d'équité salariale avec leur employeur, ce programme puisse survivre dans le cas d'une fusion, vente ou autre aliénation, d'une partie ou de la totalité de l'entreprise ou organisme pour lequel le programme d'équité salariale a été conçu.

La vente ou autre disposition d'une entreprise.

La vente ou autre aliénation d'une entreprise, ou la privatisation d'un organisme du secteur public peut perturber à différents degrés la relation entre les employeurs successifs et les employés, et dans certains cas les structures d'exploitation établies subissent très peu de perturbation. Toutefois, le nouvel employeur voudra peut-être profondément modifier l'organisation et la gestion du milieu de travail, et ces changements peuvent donner lieu à des questions complexes à propos d'éléments existants de la relation de travail[25]. En plus des programmes de l'employeur, plusieurs facteurs peuvent compliquer davantage cette transition. Par exemple :

---

[25] Richard Chaykowski, *Les conséquences pour l'équité salariale d'un changement de propriété d'un entreprise et d'un changement possible d'accréditation syndicale*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002.

- Les employés actuels du nouvel employeur peuvent être représentés par un syndicat différent de celui des employés de l'entreprise achetée.
- Les employés existants du nouvel employeur peuvent ne pas être représentés par un syndicat tandis que les employés de l'entreprise achetée ont une représentation syndicale.
- Les employés de l'entreprise existante ou de l'entreprise achetée peuvent être représentés par plus d'un syndicat.
- Il peut y avoir des différences importantes concernant le salaire ou d'autres modalités de l'emploi entre les employés de l'entreprise existante et ceux de l'entreprise achetée.

La *Loi sur les relations de travail* de l'Ontario.

Les lois sur les négociations collectives stipulent normalement que l'employeur qui fait l'acquisition d'une entreprise dont les employés sont syndiqués, hérite des obligations de reconnaître le(s) syndicat(s) et d'observer les modalités de la convention collective. La *Loi sur les relations de travail* de l'Ontario, par exemple, contient la disposition suivante[26] :

> 69. (2) Si l'employeur qui est lié par une convention collective ou qui y est partie vend son entreprise, la personne à qui l'entreprise a été vendue est, jusqu'à déclaration contraire de la Commission, également lié par la convention collective comme s'il en était partie. Si l'employeur vend son entreprise alors qu'il est partie à une requête en accréditation ou en révocation du droit de négocier en cours devant la Commission, la personne à qui l'entreprise a été vendue est, jusqu'à déclaration contraire de la Commission, également l'employeur aux fins de la requête.

Il existe encore des incertitudes à savoir quelles transactions sont couvertes par de telles dispositions de nature générale, comment traiter de l'intégration des groupes d'employés régis par des conventions collectives différentes ou sans convention collective, comment faire la distinction entre la vente ou l'aliénation d'une entreprise et une situation où le travail est donné en sous-traitance. Ces questions sont sous réserve d'une décision du tribunal des relations du travail qui assure l'administration de la loi.

---

[26] Ontario, *supra*, note 19.

Les lois en matière d'équité salariale de l'Ontario et du Québec prévoient les solutions aux changements à la propriété ou au contrôle d'une entreprise.

Les lois proactives en matière d'équité salariale de l'Ontario et du Québec ont aussi prévu les solutions à ces changements à la propriété ou au contrôle d'une entreprise. La *Loi sur l'équité salariale* de l'Ontario contient les dispositions suivantes[27] :

Vente d'une entreprise

> 13.1 (1) Si un employeur qui est lié par un programme d'équité salariale vend une entreprise, l'acheteur effectue les rajustements de la rétribution qui devaient être effectués aux termes du programme à l'égard des postes de l'entreprise que l'acheteur maintient. L'acheteur effectue ces rajustements à la date où ils devaient être effectués aux termes du programme.
>
> Le programme ne convient plus
>
> (2) Si, en raison de la vente, le programme du vendeur ou celui de l'acheteur ne convient plus, le vendeur ou l'acheteur, selon le cas :
>
> a) dans le cas d'employés représentés par un agent négociateur, entame des négociations en vue de convenir d'un nouveau programme;
>
> b) dans le cas d'employés non représentés par un agent négociateur, élabore un nouveau programme.

Il faut noter qu'on ne fournit pas de critères permettant d'établir les cas où le programme « ne convient plus », mais il existe le recours au Bureau de l'équité salariale et au Tribunal de l'équité salariale pour obtenir de l'aide afin de résoudre les différends à l'égard de cette question.

La *Loi sur l'équité salariale* du Québec contient les dispositions suivantes concernant les droits et obligations du successeur[28] :

> 42. L'aliénation de l'entreprise ou la modification de sa structure juridique n'a aucun effet sur les obligations relatives aux ajustements salariaux ou à un programme d'équité salariale. Le nouvel employeur est lié par ces ajustements ou ce programme.

---

27 Ontario, *Loi sur l'équité salariale*, L.R.O. 1990, c. P7.

28 Québec, *supra*, note 22.

> Lorsque plusieurs entreprises sont affectées par une modification de structure juridique par fusion ou autrement, les modalités d'application de la présente loi qui tiennent compte de la taille de l'entreprise sont, pour l'entreprise qui résulte de cette modification, déterminées en fonction de l'entreprise qui comptait le plus grand nombre de salariés.
>
> 43. Lorsque, à la suite de changements survenus dans l'entreprise, les ajustements salariaux ou le programme d'équité salariale ne permettent plus d'assurer le maintien de l'équité salariale, l'employeur doit apporter les modifications nécessaires pour maintenir l'équité salariale

Comme c'est le cas dans la législation ontarienne, la loi québécoise considère qu'il peut y avoir des circonstances dans lesquelles un programme d'équité salariale existant n'est plus approprié à un nouveau contexte et qu'il peut alors être nécessaire de le modifier ou d'en concevoir un nouveau.

Les employés ont le droit dans toute situation d'emploi d'être libre de la discrimination salariale.

L'expérience des employeurs et des syndicats en matière des droits et obligations du successeur dans le cadre des lois sur les négociations collectives révèle plusieurs situations parallèles qui peuvent être utiles[29]. Cependant, il ne faut pas oublier qu'il y a une distinction cruciale entre les programmes de négociations collectives et d'équité salariale. Dans le cas des lois sur les négociations collectives, le droit à la représentation par un syndicat n'est pas absolu et une nouvelle configuration d'employés pourra choisir de renoncer à la représentation syndicale et à la protection d'une convention collective. La pierre angulaire des lois sur l'équité salariale (qu'elles soient de nature proactive ou non), c'est que les employés ont le droit d'œuvrer dans une situation d'emploi libre de discrimination salariale. Même s'il est utile de voir exprimé de façon explicite dans une loi le fait que ce droit soit maintenu dans la nouvelle configuration de l'entreprise, ce droit est implicite dans les principes fondamentaux de la loi. Nous recommandons néanmoins que la législation contienne des dispositions explicites sur les droits et obligations du successeur afin de rappeler à tous les employeurs leurs obligations dans ce contexte.

---

[29] Richard Chaykowski, *supra*, note 25.

Cela n'élimine toutefois pas la possibilité de complexités techniques ou procédurales causées par la transition et il faudra en tenir compte dans la législation. Par exemple, il pourrait y avoir un changement dans le nombre de postes à prédominance masculine utiles à la comparaison, dans les tâches exécutées, ou dans l'accès des employés à la représentation ou aux conseils syndicaux.

La législation sur l'équité salariale doit définir de façon claire ses dispositions en matière de droits et d'obligations du successeur.

Nous sommes d'avis que la législation peut offrir des réponses à ces questions complexes, en commençant par préciser quels modes d'aliénation d'une partie ou de la totalité d'une entreprise sont visés par les dispositions sur les droits et obligations du successeur. À notre avis, cette définition doit être aussi générale que possible et devrait préciser que toute transaction par laquelle un employeur du secteur public ou du secteur privé choisit de céder le contrôle sur une partie distincte de ses exploitations à un autre employeur est visée par ces dispositions. Comme nous avons recommandé que la législation inclue également la plus grande gamme possible d'ententes contractuelles, la distinction entre une vente ou une aliénation considérée comme succession et un processus de sous-traitance est moins cruciale. Il serait toutefois utile que la législation énonce aussi clairement que possible quelles transactions sont incluses dans la catégorie de succession.

La participation des employés au processus de réalisation de l'équité salariale.

Il a été alléguer que les employés non syndiqués se trouvent dans une position particulièrement vulnérable dans un contexte de bouleversement et de changement en milieu de travail[30]. Au chapitre 8, nous discuterons de l'utilité de la participation des employés au processus de réalisation de l'équité salariale et nous soulignerons l'importance de fournir aux employés syndiqués et non syndiqués la possibilité de participer à ces discussions. Nous croyons qu'un modèle législatif dans lequel les employés non syndiqués sont représentés dans l'élaboration des programmes d'équité salariale aidera à assurer que ces employés auront accès à un mécanisme qui leur permettra de faire valoir leurs droits dans un contexte de changement structurel.

Le rôle que joueraient la Commission canadienne de l'équité salariale et le Tribunal canadien de l'équité salariale.

La Commission canadienne de l'équité salariale et le Tribunal canadien de l'équité salariale dont nous suggérons la création[31] joueraient un rôle clé en aidant les parties et en prenant des décisions sur différentes questions : par exemple, à savoir si un programme d'équité salariale existant peut servir ou doit être modifié ou remplacé, quels nouveaux comparateurs masculins

---

30 *Ibid.*

31 Décrits au chapitre 17.

devraient être utilisés dans l'éventualité où les comparateurs ont disparu dans le cours d'une transition et comment les obligations non résolues d'un programme d'équité salariale pourront être remplies dans le contexte des nouvelles relations de travail. Le chapitre 13, portant sur le maintien du programme de l'équité salariale, présente les critères dont on peut tenir compte lors de la modification d'un programme d'équité salariale ou dans l'intégration de plusieurs programmes existants. Nous recommandons que la législation précise comment les questions soulevées à la suite d'une transaction créant une succession pourront être renvoyées à ces organismes pour obtenir des conseils, de l'aide à la résolution de différends ou une décision.

Dans un examen du *Code canadien du travail, Partie I*, le Groupe de travail présidé par Andrew Sims a recommandé que les articles du Code qui traitent des droits et obligations du successeur s'appliquent aux entreprises passant d'une compétence provinciale à la compétence fédérale[32], et une disposition à cet effet est maintenant incluse dans le Code.

De même, nous recommandons qu'une nouvelle législation sur l'équité salariale prévoie qu'un employeur qui passe d'une compétence provinciale à la compétence fédérale soit tenu de respecter cette loi. Dans le cas où les employeurs en question auraient mis en place un programme d'équité salariale en vertu de la loi proactive sur l'équité salariale édictée au niveau provincial, la Commission canadienne de l'équité salariale (décrite au chapitre 17) devrait se voir confier la responsabilité d'établir des protocoles d'évaluation et d'approbation de ces programmes afin qu'ils soient conformes à la législation fédérale. De tels protocoles seraient également utiles pour s'assurer que les programmes d'équité salariale, établis par les entrepreneurs fédéraux sous le régime du Programme de contrats fédéraux (PCF) et de lois provinciales proactives, respectent les mesures législatives fédérales.

6.7 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale :

- **prévoie le transfert des obligations en matière d'équité salariale lors de la disposition de l'ensemble ou d'une partie d'une entreprise ou lors d'un changement dans la structure de l'entreprise dont le résultat est l'émergence d'une nouvelle entité comme employeur, et qu'elle définisse clairement les types de changements qui peuvent avoir une incidence sur**

[32] Groupe de travail aux fins de réviser la partie I du *Code canadien du travail*. *Vers l'équilibre – Examen du Code canadien du travail, Partie I*, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, 1995.

l'application de la législation ou les programmes d'équité salariale. Les types de changements visés par cette définition doivent inclure, mais ne doivent pas se limiter à la vente, la location, le transfert, la fusion d'entreprises, la forclusion d'hypothèque ou un niveau significatif de sous-traitance;

- **établisse des critères précis, y compris ceux énumérés au chapitre 12 de ce rapport, pour l'application de la législation et le transfert ou la modification des programmes d'équité salariale lors d'une succession, et que parmi ces critères figurent des normes pour accorder la priorité à un programme d'équité salariale lorsqu'il en existe plus qu'un; et**
- **contienne un article prévoyant l'application de la législation aux employeurs qui passent d'une compétence provinciale à la compétence fédérale, tout en incluant des critères précis pour évaluer les programmes d'équité salariale établis par ces employeurs, en vertu de la loi provinciale proactive sur l'équité salariale et par les entrepreneurs fédéraux régis par le Programme des contrats fédéraux.**

Motifs additionnels

Les groupes défavorisés et le marché du travail.

Au Canada, les lois sur les droits de la personne ont identifié d'autres motifs, en plus du sexe, qui peuvent donner lieu à de la discrimination inacceptable. Quoique les motifs identifiés varient légèrement d'une compétence à l'autre, ils incluent généralement la race et l'origine ethnique, les handicaps mentaux ou physiques, l'origine nationale, l'état civil, le sexe et la croyance religieuse. Ces lois ont identifié quatre groupes qui, en rapport à divers secteurs économiques et sociaux, ont été désavantagés sur ce plan au cours de l'histoire—les femmes, les membres de minorités visibles, les peuples autochtones et les personnes handicapées.

Les lois sur l'équité salariale, à l'exception des articles sur l'équité salariale dans la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec et dans la *Loi sur les droits de la personne* du Yukon, sont fondées exclusivement sur la discrimination salariale subie par les travailleuses. La ségrégation professionnelle des femmes et une distinction traditionnelle claire entre le travail des hommes et celui des femmes qui s'est traduit par un écart salarial entre hommes et femmes sont à l'origine de la plupart des dispositions législatives sur l'équité salariale.

Les membres de minorité visibles, les peuples autochtones et les personnes handicapées.

La documentation disponible démontre sans aucun doute que les membres de minorités visibles, les peuples autochtones et les personnes handicapées ont des revenus plus faibles que les autres Canadiens. Cet écart affecte aussi bien les hommes que les femmes de ces groupes, ces femmes étant toutefois défavorisées relativement aux hommes membres de leur propre groupe[33]. Par exemple, le salaire moyen des hommes autochtones, travaillant à plein temps dans le secteur privé sous réglementation fédérale assujetti au régime de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, ne représente que 84,8 p. 100 du salaire de l'ensemble des hommes, tandis que les femmes autochtones gagnent en général 85,7 p. 100 de ce que gagnent les autres femmes. L'écart est un peu moins important pour les minorités visibles et les personnes handicapées, mais il y a néanmoins une différence nette[34].

Il semble aussi que ces groupes de personnes occupent en grands nombres des emplois à faible revenu et sont bien moins nombreux dans les emplois à salaire plus élevé. Par exemple, 13,6 p. 100 des hommes autochtones et 12,7 p. 100 des hommes membres des minorités visibles gagnent moins de 30 000 $, comparativement à 8,6 p. 100 de l'ensemble des hommes. En revanche, chez les femmes autochtones et membres des minorités visibles, les pourcentages équivalents s'élèvent respectivement à 26,4 et 19,8, comparativement à 17,8 pour l'ensemble des femmes[35].

Sans doute, ces données suggèrent que des motifs de discrimination interdits sont à la base de ces écarts. Les nombres montrant la distribution de ces groupes dans les emplois à faible salaire suggèrent également que, dans le cas de femmes victimes de discrimination raciale, il y existe un certain effet combiné résultant du fait d'être à la fois femme et membre d'une minorité visible, puisqu'on compte presque deux fois plus de femmes que d'hommes dans ces emplois[36].

Comme nous l'avons vu plus en détail au chapitre 1, les faits prouvent que les travailleurs qui sont membres de minorités visibles, qui sont des Autochtones, des personnes handicapées, ainsi que les travailleuses, sont défavorisés économiquement dans le monde du travail. À la lumière de la recherche et des l'analyses

---

33 Voir Conseil canadien du développement social (CCDS), *Élargir les politiques fédérales de la parité salariale au-delà des sexes*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2003.

34 Développement des ressources humaines Canada (DRHC), *Rapport annuel*, Loi sur l'équité en matière d'emploi, 2001.

35 *Ibid.*

36 Pour une discussion de ce phénomène de la discrimination fondée sur des motifs multiples, voir chapitre 1.

statistiques qui ont été effectuées, il est difficile de dire si les disparités salariales qui existent entre les groupes défavorisés et les autres sont attribuables à une discrimination salariale découlant d'une sous-estimation du travail effectué par ces groupes. Une analyse plus poussée des caractéristiques professionnelles et de rémunération de ces groupes est nécessaire afin de découvrir si leurs milieux de travail sont touchés par la même ségrégation professionnelle et par les mêmes stéréotypes professionnels qu'ont rencontrés les femmes. Il faudra également voir si l'on peut remplacer adéquatement le critère qui sert normalement de base aux comparaisons en matière d'emploi lorsque la discrimination fondée sur le sexe est présente soit, la prédominance des hommes et des femmes dans les postes examinés.

Les groupes défavorisés subissent plus d'une sorte de discrimination.

Les données suggèrent toutefois que les membres de minorités visibles, les Autochtones et les personnes handicapées subissent plus qu'une sorte de discrimination. Il est clair qu'il existe des obstacles à l'équité en matière d'emploi[37], et il est certainement possible que la discrimination salariale touche ces gens en raison de leur appartenance à ces groupes ou en combinaison avec d'autres motifs. Il semble aussi, au moins chez les minorités visibles, qu'il y ait des cas de ségrégation professionnelle semblable à celle liée aux emplois à prédominance féminine.

Nous sommes persuadés que la discrimination salariale fondée sur ces motifs est inacceptable et n'est pas conforme aux garanties d'égalité qui existent dans la *Charte canadienne des droits et libertés* et dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne.*

L'examen de la législation sur l'équité salariale que nous faisons actuellement nous permet de prendre des mesures afin d'éliminer la discrimination salariale fondée sur d'autres motifs que sur le sexe. Au chapitre 9, nous montrons comment on peut tenir compte de la présence d'un nombre important de travailleurs défavorisés, en plus des femmes, ou d'un nombre appréciable de travailleuses faisant partie des groupes défavorisés, pour établir les catégories d'emplois qui devraient faire l'objet de comparaisons avec les postes occupés par des hommes dans le cadre d'une analyse en matière d'équité salariale. Selon nous, la législation devrait prévoir une analyse en matière d'équité salariale et l'élaboration d'un programme d'équité salariale là où la ségrégation professionnelle entraîne l'émergence de catégories d'emploi où l'on constate la prédominance de membres de minorités visibles, d'Autochtones ou de personnes handicapées.

---

[37] Développement des ressources humaines Canada (DRHC), *supra,* note 34.

Il faudrait se servir du seuil de 60 % que nous proposons dans le cas des femmes. Les renseignements actuels indiquent qu'il peut y avoir des exemples d'emplois fortement associés aux minorités visibles. Il se peut même qu'il en soit de même pour les autres groupes défavorisés. Dans ce cas, il n'y a pas de raison pour laquelle les membres de ces groupes ne pourraient pas exercer de recours en vertu de la législation sur l'équité salariale[38].

Par conséquent, nous recommandons que la législation sur l'équité salariale permette l'accès au processus d'équité salariale dans les cas de discrimination autres que la discrimination fondée sur le sexe et dans les cas où l'utilisation du seuil de 60 % déjà suggéré pour établir la prédominance des femmes ou d'autres critères énumérés au chapitre 10 indique la présence d'un nombre significatif de membres de groupes défavorisés dans certaines catégories d'emploi.

6.8 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale s'applique également à la discrimination salariale à l'égard des membres des groupes désignés, lorsqu'ils sont prédominants dans une catégorie d'emplois selon les critères établis au chapitre 9 et que le gouvernement fédéral réalise les enquêtes et la recherche supplémentaire nécessaires à une meilleure compréhension de la discrimination salariale systémique envers les minorités visibles, les Autochtones et les personnes handicapées, afin de prendre des mesures, dans le cadre d'une loi sur l'équité salariale ou par tout autre moyen, qui élimineront ce genre de discrimination.

Au chapitre 5 de ce rapport, nous avons recommandé que la législation proposée contienne des dispositions permettant d'atteindre l'objectif d'une rémunération égale pour un travail de valeur égale. Les difficultés liées à la définition de l'étendue qui doit être donnée à la législation traitant du principe d'une rémunération égale pour un travail de même valeur ne devraient pas empêcher que l'on vérifie si les membres de minorités visibles, les Autochtones et les personnes handicapées reçoivent un salaire égal lorsqu'ils effectuent le même travail que d'autres employés. Nous recommandons donc que les dispositions de la nouvelle législation portant sur le principe d'un salaire égal pour un travail de valeur égale s'appliquent aux membres de ces groupes désignés en plus de s'appliquer aux femmes.

---

[38] Conseil canadien du développement social (CCDS), *supra*, note 33.

6.9 Le Groupe de travail recommande que les dispositions de la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale reconnaissent que les employés ont le droit à un salaire égal pour un travail égal et établissent un processus pour éliminer cette forme de discrimination salariale, à l'égard des femmes, des membres de minorités visibles, des Autochtones et des personnes handicapées.

L'unité de comparaison

L'un des plus grands défis de la conception d'un régime qui permettra de réaliser l'équité salariale est de bien définir l'unité de base au sein de laquelle se feront les comparaisons de salaires. Il faut que cette unité soit compatible avec les processus décisionnels fondamentaux de l'employeur, qu'elle soit organisée de façon à permettre facilement les comparaisons et qu'elle fournisse un accès efficace à l'analyse de l'équité salariale pour le plus grand nombre possible d'employés. Selon nous, il est important de mettre l'accent sur le fait que l'unité doit être établie en fonction des critères qui favorisent la réalisation de l'équité salariale. Cependant, ces critères doivent aussi refléter les réalités structurelles.

Bien qu'il existe différentes façons de nommer cette unité, le terme utilisé dans nombre de lois sur l'équité salariale, notamment à l'article 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, est « établissement ».

L'article 11 ne fournit aucune orientation en ce qui concerne la délimitation du mot « établissement ». Ce concept a été brièvement précisé à l'article 10 de l'*Ordonnance de 1986 sur la parité salariale* qui se lit comme suit :

> Pour l'application de l'article 11 de la Loi, les employés d'un établissement comprennent, indépendamment des conventions collectives, tous les employés au service de l'employeur qui sont visés par la même politique en matière de personnel et de salaires, que celle-ci soit ou non administrée par un service central.

Si cette disposition avait comme but de fournir une démarche claire en matière de délimitation de l'établissement, elle ne l'a malheureusement pas atteint. Dans des litiges impliquant le Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP) et Air Canada et les Lignes aériennes Canadien, le syndicat a fait valoir que, selon cet article, l'établissement diffère de la convention

collective et qu'il était donc possible de comparer les salaires des agents de bord (dont la majorité était des femmes), représentés par le SCFP, et les mécaniciens et pilotes (majoritairement des hommes), régis par d'autres conventions collectives. Les employeurs dans ces affaires ont prétendu que les conventions collectives constituaient une « politique commune en matière de personnel et de salaires », selon laquelle les limites de l'établissement étaient fixées, et que les comparaisons de salaires se limitaient donc aux employés à l'intérieur d'une même unité de négociation. La décision du Tribunal canadien des droits de la personne, qui a accueilli l'argument mis de l'avant par les employeurs, fait présentement l'objet d'un examen par les tribunaux[39].

Même si le terme *établissement* a l'avantage d'être bien connu des employeurs et des représentants d'employés, en l'utilisant dans le cadre d'une nouvelle législation sur l'équité salariale on risque de permettre que son interprétation soit influencée par les points de vue exprimés au sujet de l'article 11. À notre avis, transposer ces débats sur l'interprétation dans la mise en œuvre d'un nouveau régime d'équité salariale ne constituerait pas une démarche productive.

D'autres termes tels que *société, entreprise, organisme* peuvent aussi avoir des connotations juridiques ou administratives dans des contextes autres que celui de l'équité salariale.

L'unité d'équité salariale

Nous suggérons l'emploi d'un terme qui serait particulier et unique à la législation sur l'équité salariale et dont la fonction clairement établie serait de servir de structure de base ou d'unité à des fins d'analyse et ce strictement en matière d'équité salariale. Nous proposons le terme *unité d'équité salariale.*

Nous sommes arrivés à la conclusion qu'il est important de définir la nature de l'unité d'équité salariale qui en règle générale constituerait la forme la plus propice à la réalisation de l'équité salariale. Néanmoins, il est important de reconnaître qu'en la matière, il faut faire preuve de souplesse pour permettre l'utilisation d'autres formes qui pourraient permettre d'atteindre l'équité salariale.

La configuration de l'unité d'équité salariale peut prendre des formes diverses et nous énumérons ici les différentes options possibles.

---

[39] Le 18 mars, 2004, la Cour d'appel fédérale a rendu, dans l'affaire *Canada (Human Rights Commission) v. Air Canada*, 2004 FCA 113, sa décision annulant la décision du Tribunal canadien des droits de la personne et infirmant la décision de la Section de première instance.

Considérer l'unité de négociation comme l'unité d'équité salariale. Dans certains cas, il y a lieu de considérer l'utilisation des unités de négociations, qui représentent la base de la relation de négociation collective, comme « unité d'équité salariale » aux fins de comparaison salariale. Dans les litiges impliquant Air Canada et les Lignes aériennes Canadien, le Tribunal canadien des droits de la personne a été convaincu que l'unité de négociation représente la délimitation la plus exacte de la liaison des politiques sur le personnel et les salaires, et des ententes administratives, qui sont les facteurs déterminants des relations de travail dans les milieux de travail syndiqués. La convention collective représente les modalités de l'emploi pour les employés de l'unité de négociation et établit les règles et pratiques pour la gestion du travail et la résolution des différends pour ce groupe d'employés.

Les lois sur la négociation collective accordent aux employés le choix d'être représentés par un syndicat. Une fois cette décision prise, l'employeur doit transiger exclusivement avec le syndicat pour établir les modalités d'emploi pour les employés de l'unité de négociation et il a l'obligation de négocier de bonne foi pour atteindre cette fin. L'institution de la négociation collective a été un outil important pour donner aux travailleurs la possibilité d'influencer les modalités de leur emploi et de voir à la protection de leurs intérêts dans la relation de travail. On a fait valoir que[40] l'élaboration des programmes d'équité salariale axés sur une configuration autre que l'unité de négociation mettrait en péril cette institution.

> [TRADUCTION] L'ETCOF est d'avis que l'ampleur appropriée de l'établissement, dans le cas de travailleurs syndiqués, devrait normalement être l'unité de négociation telle que déterminée par le Conseil canadien des relations industrielles. La législation doit prévoir cela de façon précise si l'on veut éviter les perpétuels conflits à ce sujet que l'on connaît actuellement.
>
> Employeurs des transports et communications de régie fédérale (ETCOF), sommaire présenté au Groupe de travail sur l'équité salariale, juin 2002, p. 7.

Dans le chapitre 16 nous discuterons de nos points de vue quant à l'interface entre la négociation collective et l'équité salariale. Il

[40] Paul Weiler, présentation au Groupe de travail sur l'équité salariale, le 28 juin 2002; Mark Killingsworth, *Reforming Equal Pay for Work of Equal Value*, soumission au Groupe de travail sur l'équité salariale, novembre 2002.

suffit pour le moment d'observer que, bien que nous acceptions que cette position soit solide, nous ne croyons pas qu'elle surpasse les difficultés qui se présentent lorsqu'on fait appel à l'unité de négociation pour établir les limites de l'unité d'équité salariale aux fins de l'équité salariale. À bien des égards, le résultat de la négociation collective est un test de puissance économique entre le syndicat et l'employeur. Certains auteurs ont fait valoir qu'il s'agit d'une caractéristique protéiforme de la négociation collective, qu'il est approprié que les employés et syndicats qui sont prêts à se livrer à ce genre de lutte aient la possibilité d'en récolter les fruits et que les employés et syndicats qui sont hésitants à utiliser des moyens de pression ont pris d'autres sortes de choix[41].

Cependant, l'hypothèse sous-jacente à cette description de la négociation collective, est que ces choix—entre la lutte économique et la paix industrielle, entre un syndicat « faible » et un syndicat « fort », entre l'obtention de gains salariaux et d'autres conditions de travail—se font librement par des employés ayant une capacité égale de choisir. Nous sommes d'avis que la réaction de l'employeur au syndicat et la réaction des syndicats eux-mêmes aux aspirations des employés qu'ils représentent, sont influencées par les suppositions adoptées quant à la valeur du travail effectué par les femmes, de la même façon que le sont les politiques salariales qui ont donné lieu aux lois sur l'équité salariale en premier lieu. Même si les syndicats ont pris des mesures au cours des années afin d'établir des politiques d'inclusion et de lutter contre les pratiques discriminatoires au sein de leurs propres organismes, il existe toujours un certain niveau de ségrégation entre les sexes dans la représentation syndicale. Selon nous, il serait malheureux de renforcer cette ségrégation en définissant l'unité d'équité salariale qui sera le point de départ pour se pencher sur la discrimination salariale.

De plus, l'utilisation de l'unité de négociation comme base pour définir l'unité optimale pour réaliser l'équité salariale met les employés non syndiqués dans une position équivoque. Il est certes possible de créer des dispositions législatives qui exigeraient la création d'un programme d'équité salariale pour ces employés, mais un tel programme ne serait pas fondé sur les mêmes critères que ceux créés à l'intérieur des unités de négociation, et il serait difficile de ne pas les considérer comme étant des « réflexions après-coup » ou des programmes de « deuxième ordre ».

---

41 Weiler, *ibid.*; Killingsworth, *ibid.*

> L'un des plus grands défis que pose la mise en œuvre de l'équité salariale est le fait qu'elle s'est « rajoutée » aux mécanismes existants de détermination de la rémunération, établis par la négociation collective.
>
> Richard Chaykowski, *Réaliser l'équité salariale dans le cadre d'un système transformé de relations de travail et de relations industrielles*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002, p. iv.

Utiliser les divisions régionales des exploitations de l'employeur. L'établissement tel que défini par la *Loi sur l'équité salariale* en Ontario[42] est fondé sur une description géographique des exploitations de l'employeur. Cette sorte de définition cherche à tenir compte des différences régionales dans le marché du travail et crée une unité caractérisée par la proximité physique—un avantage pratique lorsque les représentants de l'employeur et des employés doivent consacrer du temps à l'analyse et à la planification de l'équité salariale.

Si le facteur de la géographie est pertinent en Ontario, il peut l'être également en compétence fédérale où quelques grands employeurs, notamment le gouvernement fédéral, exercent leurs activités sur de grandes étendues et dans différentes régions du pays qui varient énormément en ce qui concerne le marché du travail et les coûts associés à la main d'œuvre.

Traiter toutes les exploitations d'un employeur comme base pour définir l'établissement. La *Loi sur l'équité salariale* du Québec illustre une approche bien différente de la définition des fondements de l'analyse. Elle prévoit que l'ensemble des exploitations d'un employeur, comptant 50 employés ou plus, est assujetti à un seul programme[43]. Par le biais de mécanismes qui permettent la participation des employés (mécanismes qui seront décrits au chapitre 8), tous les employés, syndiqués et non syndiqués, participent à l'élaboration du programme.

---

[42] Ontario, *supra*, note 27, s. 1.

[43] Bien qu'elle stipule qu'un syndicat accrédité peut soumettre une requête à la Commission de l'équité salariale pour obtenir l'approbation d'un établissement qui se base sur l'unité de négociation et qu'un employeur peut demander l'autorisation d'établir un régime distinct fondé dur les disparités régionales.

> [TRADUCTION] La méthode la plus raisonnable en matière de comparaisons est celle qui est fondée sur le critère des opérations de l'employeur. Dans le cadre actuel, les employeurs peuvent utiliser l'unité de négociation et la structure de ses exploitations pour éviter de se conformer à l'équité salariale. Autrement, le risque est celui illustré dans des causes comme celle d'Air Canada où il n'y a pas de comparateurs ou des comparateurs inadéquats aux fins de l'identification et de l'élimination des obstacles à l'équité en matière d'emploi.
>
> Association canadienne des professeures et des professeurs d'université, mémoire au Groupe de travail sur l'équité salariale, novembre 2002, p. 25.

L'unité d'équité salariale offre le portrait le plus large possible.

Du point de vue de la réalisation de l'équité salariale, cette base pour définir l'unité d'équité salariale comporte certains aspects positifs. Elle fournit le tableau le plus large possible pour la comparaison des emplois et refléterait donc le plus fidèlement toute la gamme de politiques salariales adoptées par l'employeur. Elle ne fait pas de distinction entre les employés syndiqués et non syndiqués quant au nombre et aux types de comparaisons que l'on puisse faire afin de déterminer s'il y a eu discrimination salariale.

Il est important de définir clairement l'unité d'équité salariale. Nos recommandations quant à la définition appropriée de l'unité d'équité salariale à inclure dans une nouvelle législation sur l'équité salariale sont fondées sur des conclusions résultant de l'examen des études disponibles et de nos consultations avec les parties intéressées. Bien que nous soyons d'avis qu'il est important d'avoir une définition claire qui constituera la norme pour la plupart des milieux de travail, nous reconnaissons que cette norme n'offrira pas la meilleure base pour réaliser l'équité salariale dans le cas de tous les employeurs. Il est donc nécessaire de prévoir un certain niveau de souplesse dans la mise en application de la définition et d'être prêt à considérer d'autres possibilités, dans le cas où cela est nécessaire.

On retrouve l'observation suivante dans un document produit pour le Groupe de travail sur l'équité salariale :

> Au lieu de défendre une définition particulière d'« établissement », surtout quand elle est si pointue, nous proposons que le Groupe de travail élargisse la définition d'« établissement » tout en

> la gardant assez souple pour englober tous les genres de structures d'entreprise et d'organisation[44].

D'autres ont suggéré d'éliminer toute définition de façon à permettre de réagir avec souplesse aux différents contextes de travail.

La base de l'analyse en matière d'équité salariale.

Nous sommes d'accord avec les auteures de ce document quant au besoin d'offrir une certaine souplesse, mais nous ne sommes pas persuadés qu'il ne serait pas nécessaire d'avoir une définition de base qui constituerait la norme. À notre avis, il faut que la législation fournisse une orientation claire par rapport à ce qui serait considéré la configuration « normale » et représenterait la base de l'analyse de l'équité salariale. Cela n'empêcherait pas d'avoir suffisamment de souplesse pour refléter différents types d'exigences des entreprises ou des organisations.

> Les plans d'équité salariale doivent couvrir tous les employés d'un employeur. Un plan unique doit englober l'ensemble de la politique de rémunération de l'employeur.
>
> Congrès du travail du Canada (CTC), présentation finale au Groupe de travail sur l'équité salariale, novembre 2002, p. 5.
>
> [TRADUCTION] Si la législation est proactive, elle doit reconnaître le fait que les travailleurs, même syndiqués, et les unités de négociation en milieu de travail, sont souvent victimes de ségrégation en fonction du sexe, de la race ou d'autres distinctions arbitraires. Un effectif qui souffre de ségrégation donne souvent lieu à des unités de négociations elles-mêmes teintées de ségrégation, de sorte qu'une délimitation artificielle basée sur l'unité de négociation empêche la correction d'écarts salariaux existants.
>
> Comité des femmes de la région de l'Ontario, du Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier (SCEP), soumission au Groupe de travail sur l'équité salariale, juin 2002, p. 4.

---

[44] Jan Kainer et Patricia McDermott, *Déterminer la portée de la mise en œuvre dans les milieux de travail régis par les lois fédérales : Définition « d'établissement »*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2003.

La définition de l'unité d'équité salariale doit être fondée sur les exploitations d'un employeur unique.

Nous recommandons que la définition de l'unité d'équité salariale utilisée dans la législation fédérale sur l'équité salariale soit normalement fondée sur toutes les exploitations d'un employeur unique et que chaque employeur soit obligé d'élaborer un programme unique d'équité salariale qui servira pour l'ensemble de ses exploitations.

> [TRADUCTION] Le programme d'équité salariale devrait s'appliquer à tous les employés de la même entité légale. Bien que cela puisse être difficile à définir, l'objectif est que tous les employés d'une même entreprise aient les mêmes droits en matière de rémunération.
>
> Hay Group Limited, soumission au Groupe de travail sur l'équité salariale, juin 2002, p. 18.

6.10 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que la définition normale du terme « unité d'équité salariale » soit fondée sur l'ensemble des exploitations d'un seul employeur et que chaque employeur soit obligé d'élaborer un programme unique d'équité salariale pour l'ensemble des employés de ses exploitations.

Il faut faire preuve de souplesse dans l'application de la définition de l'unité d'équité salariale.

Nous reconnaissons néanmoins qu'il faut fournir un degré de souplesse dans la mise en application de cette définition. À notre avis, il serait approprié d'accorder au Tribunal canadien de l'équité salariale proposé l'autorité de déterminer s'il y a lieu de permettre une dérogation à cette norme dans certaines circonstances appropriées. Il faut aussi regarder au-delà des structures techniques et structurelles afin d'établir la configuration optimale aux fins de l'équité salariale. Cette compétence serait analogue à celle qui est exercée par les conseils des relations de travail pour déterminer l'unité de négociations appropriée dans le cadre des lois sur la négociation collective; quoique les conseils des relations de travail aient exprimé une préférence pour les plus grandes unités de négociations possibles—en fait, pour des unités composées de tous les employés d'un seul employeur—ils ont reconnu que d'autres configurations peuvent former la base de relations de négociation collective viables.

Les normes servant à déterminer l'employeur.

D'abord, les parties devraient avoir la possibilité de chercher des précisions sur ce qui constitue un « employeur unique » dans le contexte de structures d'entreprises modernes et complexes. Il se peut que plusieurs sociétés aient un seul propriétaire, tout en

étant suffisamment distinctes quant à la nature de leurs activités d'affaires et au genre de travail effectué par leurs employés pour être considérés des employeurs distincts. La norme à utiliser pour en arriver à ces décisions doit être rigoureuse et ne devrait pas dépendre de distinctions sans pertinence ou importance.

Quoique des critères correspondants au concept d'« employeur » peuvent exister à d'autres fins, les impôts par exemple, cette détermination devrait être axée sur la qualification d'« employeur » une entité qui servirait de point de départ efficace et logique au processus de l'équité salariale.

À notre avis, il faut également parer aux circonstances dans lesquelles il n'est pas approprié d'inclure tous les employés d'un employeur unique dans une unité d'équité salariale, tout simplement à cause de la variété des secteurs économiques que l'employeur touche ainsi que la taille et la complexité de ses effectifs. C'est la fonction publique, notamment, que nous visons ainsi[45]. Environ 200 000 employés de la fonction publique sont répartis dans une soixantaine d'organismes et de ministères différents, répartis dans 70 classifications professionnelles différentes et régis par 17 conventions collectives différentes. Afin de répondre entre autres aux préoccupations en matière d'équité salariale, le Conseil du Trésor et les syndicats qui représentent les employés de la fonction publique ont travaillé pendant une période de dix ans pour créer une Norme générale de classification, selon laquelle il y aurait une taxinomie commune de descriptions de poste pour l'ensemble de la fonction publique. En 2001, le Conseil du Trésor a annoncé que ce processus s'était terminé sans que les parties n'aient été capables de concevoir un système complet qui offrirait des descriptions de poste communes à tous les emplois.

Le Conseil du Trésor peut établir l'unité d'équité salariale.

Nous sommes convaincus que le Conseil du Trésor et les syndicats qui ont participé aux discussions pour établir une Norme générale de classification ont fourni un effort sincère pour atteindre leur objectif. Nous convenons que le Conseil du Trésor[46] devrait pouvoir faire une requête en vue de délimiter plus d'une unité d'équité salariale au sein de la fonction publique pour servir de base à l'analyse de l'équité salariale. Il faudrait souligner qu'en arrivant à cette décision, le Tribunal canadien de l'équité salariale doit être chargé par la loi afin de s'assurer que

---

45 Renaud Paquet et Jacques-André Lequin, *Les interrelations entre les processus de relations de travail et l'équité salariale: le cas particulier de la fonction publique*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2003.

46 Et possiblement d'autres employeurs, quoiqu'il soit difficile d'imaginer un autre employeur qui présenterait ces caractéristiques au même degré.

toute sous-section de la fonction publique qui est reconnue comme unité d'équité salariale présente une gamme d'emplois assez large pour fournir un nombre suffisant de comparateurs masculins afin de permettre une analyse sérieuse selon les critères de l'équité salariale—c'est-à-dire que le critère le plus important pour définir l'unité d'équité salariale est la capacité de faciliter la mise en application de la législation sur l'équité salariale.

L'unité d'équité salariale et les différences régionales.

Dans le cas de certains employeurs de compétence fédérale, il peut être opportun de reconnaître que leurs activités sont menées dans des conditions économiques qui peuvent varier sensiblement d'une région à une autre. Ces exploitations régionales seraient donc traitées comme des unités d'équité salariale distinctes. Afin d'obtenir la reconnaissance pour une unité d'équité salariale dans ce contexte, il incomberait à l'employeur de démontrer qu'il y a des éléments économiques particuliers dans une région donnée plutôt que de simplement montrer que de rémunérer les employés à des niveaux différents dans différentes régions du pays est une coutume établie. Il serait également nécessaire de démontrer qu'il est possible d'élaborer un programme d'équité salariale basé sur une configuration régionale particulière. Il faut aussi noter la nécessité de faire une distinction entre le concept d'une définition de l'unité d'équité salariale en fonction de la région et le paiement de primes accordées en fonction de la région géographique, auxquelles nous faisons allusion dans la discussion sur les exceptions au chapitre 12.

La formation des unités d'équité salariale requiert de la souplesse.

Nous estimons également que le Tribunal proposé au chapitre 17 doit, dans les circonstances appropriées, être en mesure de reconnaître une unité d'équité salariale qui comprend plus d'un employeur relié par lien de parenté entre les sociétés ou par le contrôle, notamment lorsque les employeurs distincts sont de petite taille. Cela pourrait par exemple servir dans le cas des petites entreprises de télécommunications ou de transport qui sont enregistrées séparément mais qui ont le même propriétaire ou des structures administratives communes. Cela permettrait au Tribunal proposé de déterminer si la structure de l'entreprise représente un moyen permettant de maintenir la ségrégation professionnelle et si une unité d'équité salariale plus étendue peut fournir une unité plus utile à la poursuite de l'objectif de l'équité salariale.

Le facteur principal devant être considéré devant la possibilité de telles dérogations à l'unité d'équité salariale composée de l'ensemble des exploitations d'un employeur doit être la capacité d'atteindre les normes établies par la législation. Si une différente forme d'unité d'équité salariale a pour effet de limiter sensiblement la capacité de l'employeur à répondre aux exigences de la législation, la configuration alternative ne devrait pas être permise.

6.11 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que les organismes de surveillance de l'équité salariale décrits au chapitre 17 soient habilités à approuver des modifications à la définition de « l'unité d'équité salariale » dans certains cas, notamment ceux qui suivent, si cette modification n'est pas incompatible avec l'application efficace de la législation :

- **une structure d'entreprise dont les entités qui sont apparentées fonctionnent de fait comme des employeurs distincts;**
- **les exploitations d'un employeur qui se trouvent dans des secteurs économiques distincts;**
- **les exploitations d'un employeur qui sont établies dans des régions différentes du pays où le contexte économique diffère; et**
- **les situations où la législation sur l'équité salariale pourrait être appliquée de manière plus efficace si on traitait des employeurs apparentés comme une unité d'équité salariale unique.**

Recommandation 6.11

Recommandation dissidente de la professeure Marie-Thérèse Chicha, membre du Groupe de travail.

Je suis entièrement d'accord avec le principe d'un programme unique par employeur pour l'ensemble de ses salariés. Les dérogations à ce principe, comme l'indique le rapport, doivent être interprétées de façon restrictive. Je recommande toutefois d'ajouter une recommandation qui étend également aux représentants des salariés les droits que la recommandation 6.11 confère aux employeurs.

Cette recommandation supplémentaire en deux volets se lira comme suit :

6.11a Les organismes de surveillance de l'équité salariale décrits au chapitre 17 seront habilités à autoriser l'établissement chez un employeur d'un programme d'équité salariale distinct :

- **sur demande d'une association accréditée pour les salariés qu'elle représente; et**

- **sur demande des représentants des salariés non syndiqués pour l'ensemble des salariés non syndiqués qu'ils représentent.**

6.11b Les organismes de surveillance devront émettre des lignes directrices claires indiquant les motifs pouvant justifier les demandes d'autorisation de programmes distincts.

Les comités sectoriels et l'équité salariale.

Comme l'employeur dans ce projet est le premier responsable d'assurer que la discrimination salariale soit éliminée, il faut définir le terme « unité d'équité salariale » de sorte que chaque employeur puisse se conformer aux exigences de la législation et qu'il le fasse. Il serait toutefois avantageux, à notre avis, d'encourager les employeurs, surtout les petits employeurs, à collaborer dans certains aspects du processus de l'équité salariale.

Plusieurs groupes d'employeurs des secteurs privés craignent les coûts administratifs de la mise en application d'une loi proactive, surtout dans les secteurs économiques moins développés ou plus fragiles. Cette crainte que la loi ne déstabilise les secteurs moins solides pourrait inciter certains d'entre eux à mettre en commun leurs ressources. Ils pourraient ainsi développer, notamment, un système commun d'évaluation des emplois qui reflèterait les particularités du travail des salariés du secteur tout en étant exempt de préjugés sexistes. Au plan fédéral, de telles initiatives ont été appliquées sur une échelle relativement restreinte au début des années 90; en Ontario également un petit nombre d'initiatives sectorielles ont vu le jour.

Le législateur québécois a décidé d'inclure dans la loi sur l'équité salariale, un chapitre spécifique aux comités sectoriels d'équité salariale, dont on peut lire ci-dessous les articles consacrés aux responsabilités du comité sectoriel :

> Art. 44 Une association sectorielle paritaire, une ou plusieurs associations d'employeurs et une ou plusieurs associations de salariés, un comité paritaire ou tout autre regroupement reconnu par la Commission, y compris un regroupement régional, peuvent avec l'approbation de celle-ci, constituer un comité sectoriel d'équité salariale pour un secteur d'activités.
>
> Art. 45. Le comité sectoriel est composé d'un nombre égal de représentants d'employeurs et

de représentants de salariés. La Commission prête assistance à ce comité.

Art. 46. Le comité sectoriel a pour mandat de faciliter les travaux des comités d'équité salariale ou, à défaut, des employeurs, dans l'établissement de programmes d'équité salariale, en développant les éléments suivants :

1° l'identification des principales catégories d'emplois à prédominance féminine et des principales catégories d'emplois à prédominance masculine

2° la description de la méthode et des outils d'évaluation de ces catégories d'emplois

3° l'élaboration d'une démarche d'évaluation

Il peut également développer tous autres éléments relatifs à un programme d'équité salariale.

Ces éléments doivent être exempt de discrimination fondée sur le sexe.

Art. 47. Les éléments développés en vertu de l'article 46 sont soumis à la Commission pour approbation.

S'ils sont approuvés par la Commission ces éléments peuvent alors être utilisés pour la détermination des ajustements salariaux ou pour l'établissement d'un programme d'équité salariale dans une entreprise de ce secteur. Ce programme doit toutefois être complété conformément aux autres conditions prévues à la présente loi.

Un avantage majeur des comités sectoriels d'équité salariale est de permettre d'identifier des comparateurs masculins dans les secteurs à prédominance féminine. C'est pourquoi comme on le verra plus loin, ils se sont développés surtout dans ce type d'industries.

La Commission de l'équité salariale possède un double rôle lors de la création d'un comité sectoriel d'équité salariale; elle doit à la fois assister ces comités en leur offrant le soutien nécessaire afin de s'assurer de la conformité de leur démarche et se prononcer en approuvant ou non, les éléments des programmes d'équité salariale développés par ces comités. Tous les éléments approuvés par la Commission deviennent publics et elle fait connaître leur contenu à quiconque en fait la demande.

Il existe des exemples de comités sectoriels établis dans le cadre de cette loi dans les domaines du tourisme, de la fabrication de

meubles, des garderies ainsi que dans les exploitations d'écoles juives à Montréal.

Le secteur de la fabrication de vêtements compte une forte concentration de main-d'œuvre féminine et les salaires y sont relativement bas par rapport aux autres domaines du secteur manufacturier. Il se caractérise aussi par une gestion relativement non structurée des ressources humaines. Le Comité sectoriel de l'équité salariale, approuvé pour ce secteur par la Commission de l'équité salariale du Québec, a mis au point une méthodologie et un processus d'évaluation des emplois. En outre, le Comité a rédigé 60 descriptions d'emploi pour le secteur du vêtement, mis au point une méthode de calcul des rajustements salariaux, formulé un plan de communication et implanté des séances de formation en matière d'équité salariale. Même si ce secteur a acquis une expérience importante selon les articles de la *Loi sur l'équité salariale*, qui prévoit une activité sectorielle, il existe d'autres secteurs où la loi a également amené les employeurs à travailler ensemble en vue de mettre en place un processus d'équité salariale.

Même si les employeurs demeurent responsables de l'élimination de la discrimination salariale au sein de leurs propres effectifs, ils peuvent bénéficier de la mise en commun de leurs ressources. Une étude[47] commandée par le Groupe de travail sur l'équité salariale a montré que les plus grands avantages des comités sectoriels d'équité salariale sont notamment :

- des coûts réduits;
- un développement expertise des intervenants dans un secteur industriel;
- de meilleures relations de travail;
- l'élaboration de structures formelles de gestion;
- la mise en commun de l'expérience;
- la protection des employés non syndiqués;
- un encouragement à appliquer la loi; et
- des éléments d'équité salariale normalisés.

Les premiers résultats de l'application des dispositions sectorielles de la loi québécoise sont encourageants et nous sommes d'avis que ce modèle pourrait être avantageux pour bon nombre d'employeurs relevant de la compétence fédérale.

---

[47] Éric André Charest, *Les comités sectoriels d'équité salariale au Québec en vertu du Chapitre III de la Loi sur l'équité salariale : Recension et portrait des principales initiatives sectorielles*, document de recherche (non-publié) commandé par le Groupe de l'équité salariale, 2002.

6.12 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie l'approbation de comités sectoriels d'équité salariale par les organismes de surveillance décrits au chapitre 17.

Les gouvernements territoriaux

La législation fédérale et les gouvernements territoriaux.

Les gouvernements territoriaux se trouvent dans une position particulière en ce qui concerne la mise en application des lois fédérales. L'article 66 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* (LCDP), par exemple, précise que le gouvernement fédéral peut déclarer que la LCDP ne s'applique pas dans les Territoires du Nord-Ouest, au Nunavut ou au Yukon, afin de laisser la place à une loi promulguée par un gouvernement territorial. Une telle proclamation a déjà été faite au Yukon, mais n'a pas été faite aux Territoires du Nord-Ouest. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest a aussi promulgué une loi sur les droits de la personne, qui s'applique à la fonction publique et aux employeurs de compétence territoriale. La Partie I du *Code canadien du travail* ne vise pas la fonction publique dans les Territoires du Nord-Ouest, même si elle vise les autres employeurs réglementés par le fédéral; la fonction publique est régie par la *Loi sur la fonction publique* des Territoires du Nord-Ouest. La Partie III du *Code canadien du travail* s'applique à tous les employeurs réglementés par le fédéral dans les Territoires du Nord-Ouest, mais ne s'applique pas aux « entreprises locales ou privées[48]. »

Dans l'élaboration et la mise en vigueur d'un nouveau régime fédéral sur l'équité salariale, il est primordial d'examiner comment celui-ci pourrait s'appliquer dans les territoires. D'un côté, le gouvernement fédéral s'engage à promouvoir l'autodétermination des territoires, ainsi que la promulgation de lois qui tiennent compte de leur caractère distinct. En revanche, le gouvernement est également tenu de s'assurer que soient respectées les normes de droits de la personne.

L'autonomie des territoires et la responsabilité du gouvernement fédéral.

Sans prétendre établir où se trouve l'équilibre entre l'autonomie des territoires et la responsabilité du gouvernement fédéral, à notre avis, il est important de définir clairement comment la législation proposée sur l'équité salariale s'appliquerait à chacun

[48] Ces points ont été soulevés dans une présentation au Groupe de travail sur l'équité salariale par le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest aux audiences publiques tenues à Yellowknife le 29 avril 2002.

des territoires. De plus, il faudrait indiquer les circonstances dans lesquelles le gouvernement fédéral libérerait le terrain en faveur de législation d'un territoire.

6.13 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale précise la manière dont elle s'appliquera à chacun des territoires et qu'elle indique les circonstances dans lesquelles le gouvernement fédéral se retirerait en faveur de législation d'un territoire.

Chapitre 7 – Le programme d'équité salariale

Approche proactive.

Dans ce chapitre, nous examinons les principes généraux qui sous-tendent un programme d'équité salariale. Les lois proactives présentent la particularité de décrire de façon relativement détaillée la méthodologie d'élaboration et d'application d'un tel programme. Celui-ci constitue l'ensemble au sein duquel se font les comparaisons salariales entre les emplois équivalents et la détermination des rajustements d'équité salariale.

Au cours des consultations, plusieurs intervenants ont soulevé le fait que les dispositions actuelles prévues dans la législation fédérale sur l'équité salariale manquent de précision et de directives sur un nombre d'éléments, notamment les programmes d'équité salariale et les délais d'exécution. Il importe donc que la législation fournisse une orientation détaillée quant aux éléments essentiels qui doivent être inclus dans un programme d'équité salariale, ainsi que les étapes nécessaires à la mise en place d'un tel programme.

> Des lignes directrices et des meilleures pratiques pourraient aussi être élaborées concernant l'élaboration d'un plan, la sélection et l'application d'un système d'évaluation des postes, l'identification des classes d'emplois à prédominance masculine et à prédominance féminine, l'application d'une méthode de comparaison adéquate, le rajustement des salaires, le cas échéant, la participation des employés au processus et la maintenance.
>
> Association des banquiers canadiens (ABC), mémoire déposé devant le Groupe de travail sur l'équité salariale, novembre 2002, p. iii.

> La loi fédérale devrait préciser que l'employeur doit s'assurer qu'aucun élément du plan d'équité salariale ne fait de discrimination en fonction du sexe ou de la race et que tous les éléments sont appliqués de manière non sexiste.
>
> Congrès du Travail du Canada (CTC), présentation finale au Groupe de travail sur l'équité salariale, novembre 2002, p. 9.

Les éléments d'un programme d'équité salariale

Identifier les emplois, évaluer les emplois et déterminer les écarts salariaux.

Un programme d'équité salariale a pour but de bien encadrer le processus d'équité salariale afin que le résultat final réponde aux objectifs de la législature. La mise en œuvre de l'équité salariale comprend trois éléments essentiels :

- l'identification de la prédominance sexuelle des emplois;
- l'évaluation de ces emplois;
- la mesure des écarts salariaux entre emplois jugés équivalents.

Ces trois éléments exigent chacun une série d'opérations qui sont précisées dans les lois proactives sur l'équité salariale.

De manière à s'assurer que les programmes d'équité salariale prennent en considération ces éléments essentiels, une loi proactive établit normalement un processus systématique pour résoudre les difficultés importantes. De plus, on fixe des délais précis pour la réalisation de chaque étape du processus. Le chapitre 15 expose plus en détail les délais à prévoir.

***Pay Equity Act* de l'Île-du-Prince-Édouard.**

L'analyse de la législation proactive dans diverses instances canadiennes a mis en évidence le manque de cohérence des descriptions relatives au contenu des programmes et des étapes requises pour les formuler. À titre d'exemple, la *Pay Equity Act* de l'Île-du-Prince-Édouard[1] démontre comment les délais prescrits sont liés aux éléments du programme d'équité salariale. Le paragraphe 17(1) énonce les étapes de la mise en œuvre de l'équité salariale et précise la durée de chaque étape :

> [TRADUCTION] Art. 17(1) afin de se conformer aux dispositions de la présente Loi, la mise en œuvre doit se faire selon les étapes suivantes :
>
> L'ÉTAPE I est la période de neuf mois du début des négociations au cours de laquelle les parties négocieront et s'entendront sur un programme d'évaluation d'emploi ou un système d'évaluation d'emploi neutre selon le genre et sur l'établissement des catégories auxquelles le programme s'appliquera.
>
> L'ÉTAPE II est la période de douze mois suivant la fin de l'Étape I au cours de laquelle les parties appliqueront le programme ou système d'évaluation afin de déterminer et de comparer la valeur du

[1] Île-du-Prince-Édouard, *Pay Equity Act*, R.S.P.E.I. 1988, chap. P-2.

> travail effectué par les catégories à prédominance féminine et à prédominance masculine et s'entendront sur le quantum des rajustements d'équité salariale et sur la part proportionnelle du quantum devant être attribuée à chaque groupe d'employés.
>
> L'ÉTAPE III est la période de trois mois suivant la fin de l'Étape II au cours de laquelle l'agent négociateur des particuliers et l'employeur du secteur public ou son représentant s'entendront sur l'attribution du quantum des rajustements d'équité salariale dans les catégories à prédominance féminine des employés qui sont représentées par cet agent de négociation et sur la mise en oeuvre des rajustements d'équité salariale.
>
> L'ÉTAPE IV est la période au cours de laquelle les rajustements d'équité salariale sont effectués en vertu de la présente Loi jusqu'à ce que l'équité salariale soit atteinte et l'Étape IV commence au plus tard vingt-quatre mois après le début de l'Étape I.

Dans la législation, le terme « catégorie » est défini comme suit :

> [TRADUCTION] [...] un groupe de postes comprenant des fonctions et des responsabilités tellement similaires qu'il serait raisonnable d'exiger des compétences identiques ou semblables et d'appliquer les mêmes grilles de salaires et échelles salariales pour tous les postes rattachés à ce groupe.

Sans doute, les législateurs ont reconnu la nécessité de fournir une orientation et de fixer des délais d'exécution plus précis pour chaque étape du processus de mise en œuvre de l'équité salariale prévue par la législation. La législation de la Nouvelle-Écosse[2] est plus ou moins semblable quant au contenu du programme et aux délais.

***Loi sur l'équité salariale* de l'Ontario.**

Les lois ontariennes sur l'équité salariale énoncent certains des éléments devant être inclus dans tout programme d'équité salariale. Selon le paragraphe 13(1)[3] de la *Loi sur l'équité salariale*, le programme d'équité salariale doit comprendre notamment :

---

[2] Nouvelle-Écosse, *Pay Equity Act*, R.S.N.S. 1989, chap. 337.

[3] Ontario, *Loi sur l'équité salariale*, L.R.O. 1990, c. P.7.

a) le repérage de l'établissement visé par le programme;

b) le repérage de toutes les catégories d'emplois sur lesquelles se fondent les comparaisons visées à l'article 12.

En vertu du paragraphe 13(2) de la *Loi sur l'équité salariale* de l'Ontario, le programme d'équité salariale doit également comprendre :

- l'identification des catégories d'emplois à prédominance;
- le système non sexiste de comparaison;
- les cas qui correspondent aux exceptions prévues par la Loi;
- les dates de versement des rajustements.

Bien que cette législation donne une indication des étapes requises dans l'élaboration d'un programme d'équité salariale, les participants au système et les autres observateurs ont exprimé des inquiétudes à savoir si la loi était suffisamment explicite. Tirant parti de cette expérience, la *Loi sur l'équité salariale* du Québec prévoit une structure plus spécifique à l'égard des éléments faisant partie d'un programme d'équité salariale.

En plus de faire référence de façon générale aux trois éléments essentiels d'un programme d'équité salariale—l'identification de la prédominance selon le genre, l'évaluation des emplois et le calcul et versement des rajustements salariaux—la *Loi sur l'équité salariale* du Québec est inhabituelle en ce sens qu'elle exige que les participants décrivent clairement les méthodes, outils et procédés qui sont utilisés pour formuler le programme et pour s'assurer que ces derniers sont inclusifs selon le genre.

L'article 50 de la *Loi sur l'équité salariale* du Québec énonce clairement les éléments qui doivent faire partie d'un programme d'équité salariale.

50. Un programme d'équité salariale comprend :

1. l'identification des catégories d'emplois à prédominance féminine et des catégories d'emplois à prédominance masculine, au sein de l'entreprise;
2. la description de la méthode et des outils d'évaluation de ces catégories d'emplois et l'élaboration d'une démarche d'évaluation;
3. l'évaluation de ces catégories d'emplois, leur comparaison, l'estimation des écarts salariaux et le calcul des rajustements salariaux;

4. les modalités de versement des rajustements salariaux[4].

La loi du Québec prévoit un délai de quatre ans pour l'achèvement de toutes les étapes du processus d'équité salariale, bien qu'aucune indication spécifique ne soit donnée pour les délais de réalisation de chaque étape.

Les exemples de lois existantes que nous avons décrits proposent diverses façons de structurer le processus d'équité salariale. La *Loi sur l'équité salariale* du Québec, la plus récente au Canada, introduit la notion voulant que l'élaboration et l'articulation des méthodes, outils et procédés utilisés pour réaliser l'équité salariale exigent une attention explicite. Pour souligner l'importance de cette idée, nous recommandons que cet aspect de l'élaboration du programme d'équité salariale soit traité comme étape distincte du processus. Le processus que nous proposons comporterait donc cinq étapes plutôt que les quatre prévues dans la *Loi sur l'équité salariale* du Québec. Un tel processus fournirait également aux employés l'occasion d'examiner les outils, les méthodes et les procédés et de partager leur avis avant que ceux-ci ne soient utilisés aux fins de l'évaluation des emplois et des rajustements salariaux. Nous résumons ce processus aux chapitres 8 et 10.

7.1 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale précise que le programme d'équité salariale comprenne les étapes suivantes :

1. **l'identification des emplois à comparer et de leur prédominance selon le sexe;**
2. **l'élaboration de la méthode, des outils et du processus d'évaluation;**
3. **l'évaluation des emplois à prédominance à l'aide de la méthode, des outils et de la démarche retenus;**
4. **la détermination de la rémunération globale des emplois, l'évaluation des écarts salariaux et des rajustements salariaux requis; et**
5. **la détermination des modalités de versement des rajustements salariaux.**

---

[4] Quebec, *Loi sur l'équité salariale*, L.R.Q. 1995, c. E-12.001.

Conclusion

Dans les chapitres[5] précédents du présent rapport, nous avons décrit le cadre conceptuel dans lequel les participants au processus d'équité salariale doivent élaborer leur programme d'équité salariale. Ces chapitres portaient sur la façon de bien définir l'unité d'équité salariale et soulignaient l'importance de la souplesse et de l'inclusivité sur lesquelles doit s'appuyer le processus.

Dans les chapitres suivants, nous examinerons en détail les aspects les plus critiques des étapes énoncées dans ce chapitre et nous soulignerons les éléments qui, à notre avis, devraient être inclus dans une loi fédérale proactive d'équité salariale. Notre analyse s'appuiera sur les mémoires qui nous ont été soumis et sur les consultations d'experts, sur la jurisprudence, sur les résultats de recherche (plus particulièrement la recherche commandée par le Groupe de travail) et, enfin, sur les lignes directrices provinciales et fédérales.

Plus loin, nous passerons en revue les éléments suivants :

- les mécanismes pour inciter la participation des employés;
- les critères pour déterminer la prédominance selon le genre;
- les méthodes, outils et procédés utilisés dans l'évaluation d'emplois;
- le calcul de la rémunération totale, les méthodes de comparaison salariale, ainsi que les méthodes pour mesurer les écarts salariaux;
- la détermination des modalités de paiement;
- les mesures qui permettront de maintenir et d'appliquer les programmes d'équité salariale.

Quoique nous ayons mentionné l'importance de la souplesse, nous avons répondu, dans ce chapitre, aux demandes des intervenants voulant que la législation énonce clairement les étapes à suivre pour formuler le programme d'équité salariale. Ainsi, en fournissant aux participants des directives législatives plus claires à cet égard, ils seront plus nombreux à se conformer aux exigences de la loi.

---

[5] Voir notamment les chapitres 5 et 6.

Chapitre 8 – La participation des salariés

La participation des salariés aide à garantir la conformité.

La participation des salariés à la mise en œuvre de l'équité salariale est un trait marquant de la plupart des législations proactives d'équité salariale adoptées au Canada. Elle peut s'étendre à diverses dimensions allant de l'instauration d'un comité d'équité salariale à l'affichage des résultats du programme d'équité salariale. Cette participation est ainsi un moyen de garantir l'objectivité du processus et sa conformité aux objectifs principaux de la loi.

Cette participation rejoint une visée fondamentale de l'équité salariale, soit de rendre visible les nombreux aspects ignorés du travail des femmes. Or, pour assurer cette visibilité, la participation des personnes qui accomplissent ce travail est indispensable. Elles ont une connaissance directe des multiples exigences de leurs tâches et peuvent témoigner avec conviction des divers aspects exigeants ou difficiles de ces emplois. De plus, leur participation représente aussi une certaine garantie que non seulement la connaissance de leurs fonctions sera améliorée, mais aussi que cette amélioration ait un impact véritable sur les diverses étapes de la formulation et de la mise en œuvre du programme d'équité salariale.

La *Loi sur l'équité salariale*[1] de l'Ontario précise clairement au paragraphe 14(2) les responsabilités conjointes de l'employeur et de l'agent négociateur :

> 14(2) L'employeur et l'agent négociateur d'une unité de négociation négocient de bonne foi et s'efforcent de convenir, avant la date d'affichage obligatoire :
>
> a) du système non sexiste de comparaison utilisé pour l'application de l'article 1
>
> b) d'un programme d'équité salariale relié à l'unité de négociation.

Ces dispositions visent tous les employeurs du secteur public, les employeurs du secteur privé ayant 100 employés et plus ainsi que ceux qui ont une taille qui se situe entre 10 et 99 employés et qui ont choisi d'établir un programme d'équité salariale.

Participation des employés en vertu de la Loi sur l'équité salariale du Québec.

La législation québécoise[2] est plus détaillée au sujet de la participation des salariés et propose un modèle plus structuré qui est régi par les articles 16 à 30 applicables aux organisations publiques et privées de 100 salariés et plus. Le principe de la formation d'un comité d'équité salariale est prévu à l'article 16 :

---

[1] Ontario, *Loi sur l'équité salariale*, L.R.O. 1990, c. P.7.

[2] Québec, *Loi sur l'équité salariale*, L.R.Q. 1995, c. E-12.001.

16. Un employeur doit permettre la participation des salariés à l'établissement d'un programme d'équité salariale en instituant un comité d'équité salariale au sein duquel ils sont représentés.

La participation des salariés se retrouve également dans d'autres types de politiques ou de législations, où elle a pour objectif d'assurer une application adaptée aux caractéristiques du milieu de travail et aux besoins des salariés. Les législations relatives à la santé et la sécurité au travail en constituent un exemple. Le chapitre 16 du présent rapport donne un aperçu des parallèles importants que l'on peut faire entre le cadre législatif que nous proposons pour l'équité salariale et le cadre législatif existant en matière de santé et sécurité au travail, qui prévoit habituellement la création de comités conjoints en milieu de travail.

Les divers modèles de participation des salariés.

La participation des salariés recouvre un large éventail de modèles. D'un côté l'on retrouve la négociation collective qui consiste en un modèle structuré et couvrant une large gamme de dimensions normatives et monétaires du travail. Les résultats de cette négociation s'imposent aux deux parties en milieu de travail. De l'autre côté, on peut retrouver certaines démarches moins formelles qui visent un aspect particulier du travail mais n'ayant aucun effet obligatoire, tel que des comités ad hoc visant à résoudre un problème de production très ponctuel.

La participation au processus de l'équité salariale recoupe une tendance que l'on retrouve de plus en plus dans les entreprises, soit celle de consulter les salariés et de les informer sur plusieurs sujets importants. Dans l'encadré ci-dessous, l'Association des banquiers canadiens décrit certains de ces mécanismes.

> Certaines banques effectuent des sondages auprès de leurs employés deux fois par année. Les sondages comportent des questions sur la rémunération, le degré de satisfaction des employés concernant l'équité et l'intégralité de leur système de rémunération globale, et cherchent à savoir dans quelle mesure les employés croient que leur rémunération correspond à leur effort et à leur rendement.
>
> Les groupes de discussion constituent une autre méthode efficace de consultation des employés. Certaines banques mettent régulièrement sur pied des groupes de discussion. Ces groupes peuvent couvrir l'ensemble de l'entreprise ou se concentrer sur des secteurs précis, au gré des variations des questions ou des activités ou selon le désir de l'employeur de lancer une nouvelle initiative et de consulter ce faisant les employés.
>
> Association des banquiers canadiens (ABC), mémoire au Groupe de travail sur l'équité salariale, novembre 2002, p. 9.

De telles contributions des salariés servent à maintenir un milieu de travail plus ouvert et moins conflictuel et il faut reconnaître leur mérite. Elles constituent cependant une forme de participation qui dépend de la bonne volonté de l'employeur et qui ne permet pas aux salariés de partager le pouvoir décisionnel sur les enjeux précis qui font l'objet de la consultation.

L'équité salariale est une question de droits de la personne.

La mise en œuvre de l'équité salariale, bien que s'insérant dans la gestion des ressources humaines, est une question de droits de la personne dont il faut assurer le respect. Il ne s'agit pas simplement d'assurer une plus grande efficacité à un changement dans l'organisation du travail ou à l'implantation de nouvelles technologies de production. La participation des salariés en matière d'équité salariale doit viser avant tout l'atteinte de l'objectif fondamental de la législation. À cette fin, elle doit s'appuyer sur un éventail de moyens dont l'efficacité a été vérifiée dans différents milieux. L'objectif de ce chapitre est d'examiner les diverses formes de participation des salariés nécessaire pour assurer l'atteinte de l'objectif de la Loi. Nous nous inspirerons des moyens mis en œuvre dans les diverses juridictions, en retenant principalement ceux qui ont été considérés comme de bonnes pratiques.

La participation des salariés : une garantie importante de conformité à l'objectif fondamental de la loi

Les connaissances des salariés sont nécessaires pour détecter et éliminer la discrimination salariale.

La mise en œuvre de l'équité salariale est plus qu'un simple élément du système de gestion des ressources humaines dans lequel le droit de gérance de l'employeur aurait préséance.

L'équité salariale, étant un droit de la personne, demeure une question d'ordre public que les tribunaux ont jugé de nature quasi-constitutionnelle. Quelle que soit sa forme, la participation des salariés est nécessaire pour assurer l'élimination de la discrimination systémique en matière salariale. Ce genre de discrimination est difficile à découvrir, car elle est souvent le résultat de pratiques ou d'attitudes qui existent depuis longtemps et qui sont considérées comme allant de soi dans le milieu de travail. Le processus de mise en œuvre de l'équité salariale requiert une bonne connaissance des différents emplois afin d'élaborer des outils adéquats et non discriminatoires permettant d'identifier les exigences des emplois à prédominance féminine qui ont été ignorées, ou encore, de bien définir et appliquer le concept de rémunération globale dans le calcul des ajustements salariaux.

La participation des salariés donne de meilleurs résultats.

La participation des salariés, en raison de leur connaissance concrète ou directe des divers emplois de l'entreprise, permet de mieux garantir l'atteinte de tels résultats.

> [...] la participation aux prises de décision semble accroître l'adhésion aux décisions et réduire la résistance à leur mise en œuvre, comme nous l'avons déjà vu. La participation des employés bien au fait de la situation sur le terrain peut aussi se traduire par des décisions et des solutions mieux adaptées à certains problèmes épineux.
>
> Carol Agocs, *La participation des partenaires sociaux à la mise en œuvre et au maintien de l'équité salariale*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2003, p. 16.

Morley Gunderson indique le rôle essentiel des syndicats :

> [TRADUCTION] Dans le cadre de systèmes proactifs (comme celui de l'Ontario) qui ne sont pas basés sur des plaintes, les syndicats peuvent s'avérer particulièrement importants pour fournir de l'information dans des domaines tel que l'évaluation des emplois, l'identification des groupes adéquats de comparaison et la définition appropriée de l'employeur et de la rémunération (y compris la rémunération indirecte), l'estimation des courbes salariales, la détermination des exceptions et des exclusions et la représentation des travailleurs aux audiences d'un tribunal. [3]

Nous ne croyons pas qu'il y ait de justification à la discrimination au plan de la participation en excluant les salariés non syndiqués ou en les incluant de façon limitée, comme l'ont fait certaines lois.

> L'un des défis majeurs de cette loi est d'assurer que tous les salariés soient en mesure de réellement défendre leurs intérêts pour éliminer toute discrimination salariale. De là la nécessité d'une participation active et éclairée des syndiqués et des non syndiqués, hommes et femmes.
>
> Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ), résumé des commentaires au Groupe de travail sur l'équité salariale, avril 2002, p. 9.

[3] Morley Gunderson, « The Evolution and Mechanics of Pay Equity in Ontario », *Canadian Public Policy-Analyse de politiques*, vol. 28, numéro spécial 1, mai 2002, p. S127.

La discrimination salariale peut toucher tous les salariés, particulièrement certaines travailleuses non syndiquées. En effet, comme on le souligne au chapitre 1, les écarts salariaux selon le sexe sont généralement plus faibles chez les syndiqués que chez les non syndiqués, ce qui laisse supposer que les intérêts des travailleurs non syndiqués ont davantage besoin de protection. Par conséquent, toutes les formes de participation prévues par la législation doivent être accessibles tant aux salariés syndiqués que non syndiqués.

8.1 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que tout salarié, syndiqué ou non, ait le droit de participer à la mise en œuvre et au maintien de l'équité salariale.

Il faut bien noter ici qu'il s'agit d'un droit pour les salariés et non d'une obligation. En d'autres termes, un salarié pourrait refuser de participer sans qu'il n'ait à justifier sa décision ou à subir une quelconque sanction disciplinaire.

La responsabilité des employeurs.

Cette participation des salariés vise essentiellement à rendre le processus plus efficace et conforme à la loi. La responsabilité de la réalisation et du maintien de l'équité salariale sans discrimination fondée sur le sexe demeure donc celle de l'employeur.

> [TRADUCTION] La législation devrait rendre les employeurs responsables et redevables afin d'assurer que les politiques et les pratiques en place dans les milieux de travail sont équitables et non discriminatoires et de garantir les droits fondamentaux de la personne à un salaire égal pour un travail de valeur égale.
>
> Fédération canadienne des Clubs des femmes de carrières commerciales et professionnelles, soumission supplémentaire au Groupe de travail sur l'équité salariale, janvier 2003, p. 6.

8.2 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que l'employeur ait la responsabilité de s'assurer que la mise en œuvre de l'équité salariale et son maintien soient réalisés sans discrimination fondée sur le sexe.

Le comité d'équité salariale

Le rôle des salariés au sein des comités.

Comme nous l'avons vu, la détermination des ajustements requis aux fins d'équité salariale est l'aboutissement d'un processus en plusieurs étapes. Il est nécessaire entre autres, d'identifier les emplois à prédominance sexuelle qui seront comparés, de choisir la méthode qui servira à les évaluer, de procéder à l'évaluation, et de calculer les écarts salariaux. Ces éléments font aussi partie intégrante du maintien de l'équité salariale dans une entreprise ouverte à divers changements organisationnels, technologiques ou commerciaux. Il est évident que la participation des salariés à une démarche si complexe et étalée dans le temps doive être bien planifiée et structurée. Un processus informel risque de manquer de rigueur et de ne pas permettre d'atteindre l'objectif fondamental de la Loi. Dans les cas où l'on a reconnu la valeur de la participation des salariés dans le cadre du processus de mise en œuvre de l'équité salariale, cette participation s'est souvent faite par le biais de comités ayant des tâches bien définies. Ces comités se composent de représentants des salariés et de l'employeur. Dans certains cas, on a fait appel à un comité chargé d'évaluer les emplois et à un deuxième comité devant utiliser les résultats de cette évaluation pour identifier les ajustements salariaux nécessaires.

Au Québec, il y a un comité d'équité salariale unique et structuré.

En s'inspirant de l'expérience des autres régimes législatifs et du modèle élaboré dans la législation sur la santé et la sécurité au travail, la province de Québec, comme nous l'avons mentionné précédemment, a choisi un modèle structuré pour la participation des salariés, soit un comité unique d'équité salariale. Un tel comité, de par la participation de toute une gamme de membres, assure un processus systématique fondé sur une bonne compréhension du milieu de travail. Un comité unique a pour avantage d'avoir recours à l'expertise collective de ses membres du début à la fin du processus et de faire que les critères élaborés peuvent être appliqués avec constance.

Bien que la législation québécoise n'exige la création d'un comité d'équité salariale que pour les employeurs comptant 100 employés ou plus, nous croyons que ce mécanisme—un comité unique d'équité salariale, avec des représentants des salariés et de l'employeur—serait un organe efficace pour la participation des employés et rehausserait la justesse et la crédibilité du processus d'équité salariale dans les milieux de travail de toute taille.

8.3 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que tout employeur ait l'obligation de constituer un comité d'équité salariale au sein duquel tous les salariés sont représentés.

L'équité salariale relevant du domaine des droits de la personne ne devrait pas faire l'objet de compromis avec des enjeux spécifiques aux relations du travail dans une entreprise, comme l'exprime clairement l'Association nationale de la femme et du droit :

> Même si les syndicats québécois et ontariens participent aux négociations liées à l'équité salariale, ces négociations ont lieu séparément du processus ordinaire de négociation de la convention collective. Ce facteur est important parce que l'équité salariale ne doit pas être assujettie au jeu des concessions et des compromis propres aux négociations collectives. Tout comme la législation antidiscriminatoire, l'équité salariale est une question de droits fondamentaux de la personne et elle ne devrait pas être sujette à des concessions négociées. De plus, lorsque les enjeux d'équité salariale sont ainsi séparés, les intérêts des femmes ne sont pas opposés à ceux des hommes, ce qui réduit les risques de conflits au sein des syndicats.
>
> Association nationale de la femme et du droit (ANFD), mémoire au Groupe de travail sur l'équité salariale, décembre 2002, p. 28-29.

Cette opinion est fortement partagée par les syndicats.

> Nous sommes d'accord avec la position adoptée par les autres syndicats à l'effet que la procédure de négociation de l'équité salariale doit s'effectuer distinctement des négociations régulières en vue de la conclusion d'une convention collective, pour éliminer la possibilité que l'équité salariale soit négociée à la baisse en échanges d'autres demandes plus générales de négociation.
>
> Syndicat national de l'automobile, de l'aérospatiale, du transport et des autres travailleurs et travailleuses du Canada (TCA-Canada), soumission au Groupe de travail sur l'équité salariale, juin 2002, p. 8.

Il est donc important de souligner que le comité d'équité salariale doit être distinct de tout comité de négociations collectives. Celà fait l'objet d'une analyse au chapitre 16.

Le mandat du comité d'équité salariale

Il existe une forte interdépendance entre les divers éléments d'un programme d'équité salariale, une interdépendance qui va déterminer le résultat final. Par exemple, si dès le départ, on décide qu'un emploi est neutre plutôt que d'être à prédominance masculine, on risque en bout de ligne d'avoir des ajustements dont la taille réduite serait injustifiable. Le but de l'équité salariale n'est pas de prodiguer aux emplois à prédominance féminine un maximum d'augmentation salariale, mais plutôt d'attribuer des augmentations qui résultent d'un processus réalisé sans discrimination fondée sur le sexe. Si le choix de rendre un emploi mixte ne semble pas correspondre aux critères de la Loi et qu'il a pour effet de retirer de la comparaison un comparateur à haut salaire, il y a de fortes chances que cette décision soit discriminatoire. La présence de représentants des salariés au sein de l'instance décisionnelle permettra de remettre en question et, éventuellement, d'écarter un tel choix.

Le comité doit superviser l'ensemble de la mise en œuvre du programme d'équité salariale et son maintien.

Lorsque l'on progresse dans la démarche, il devient encore plus évident à quel point des décisions d'apparence purement technique ont des incidences importantes sur la réalisation de l'équité salariale, que l'on pense, par exemple, aux éléments de la méthode d'évaluation, à ce que l'on inclut ou non dans les salaires ou au choix de la méthode de comparaison. Il en est de même lors du maintien afin d'identifier, par exemple, les modifications au contenu d'un emploi et sa réévaluation. Par conséquent, il est important que le comité s'occupe de l'ensemble du programme et non seulement d'une étape. Le maintien de l'équité salariale se réalisant à partir d'une démarche faisant appel à un ou plusieurs éléments du programme, il est important que le mandat du comité porte aussi sur ce processus. Le maintien de l'équité salariale fait l'objet de discussions au chapitre 13.

Bien entendu, le comité d'équité salariale pourrait aussi obtenir des renseignements et des conseils de diverses sources, comme des experts ou des personnes dans le milieu de travail ayant des compétences particulières dans des domaines tels que l'évaluation des emplois, la rémunération, la communication ou la résolution de conflits. Ce genre d'aide pourrait être sollicité à toute étape du processus.

8.4 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que le comité d'équité salariale ait le mandat d'élaborer le programme d'équité salariale des salariés qui y sont représentés ainsi que de maintenir les résultats de l'application de ce programme.

La représentativité du comité d'équité salariale

Les aspects ignorés du travail féminin doivent être pris en compte.

La discrimination salariale résulte, comme nous l'avons déjà souligné, du fait que de nombreux aspects du travail féminin passent inaperçus. Cet état des choses résulte de l'existence de préjugés et stéréotypes tenaces quant au travail des femmes, ce à quoi il faut ajouter l'inégalité de pouvoir des travailleuses dans les milieux de travail. Cela ne leur a pas permis de faire valoir les facettes oubliées de leurs emplois. Afin d'éliminer la discrimination salariale, il faut que les exigences des emplois à prédominance féminine puissent être mises en évidence autant que celles des emplois à prédominance masculine. Ceci signifie qu'elles doivent être d'abord identifiées et ensuite que leur valeur doit être reconnue.

La sous-évaluation du travail féminin résultant des stéréotypes qui entraînent un manque de reconnaissance envers ce travail risque de resurgir au stade de la détermination des rajustements salariaux en raison de l'inégalité du pouvoir des travailleuses. Dans son analyse du processus d'équité salariale, Morley Gunderson a fait la remarque suivante :

> [TRADUCTION] L'analyse de tâches qui fait partie des descriptions d'emploi est en général effectuée par les superviseurs, les gestionnaires et les titulaires des postes. Les superviseurs étant en général des hommes, des stéréotypes en fonction du sexe peuvent être présents. [...] Des tâches occasionnelles telles que le soulèvement de lourdes charges peuvent être identifiées comme fonctions essentielles de postes à prédominance masculine, alors que des tâches désagréables occasionnelles faisant partie de postes à prédominance féminine peuvent ne pas être identifiées comme fonctions essentielles de ces postes, particulièrement si ce sont des emplois typiquement perçus comme étant féminins ou si ces tâches sont considérées comme des prolongements de ce que les femmes font à la maison. Les titulaires elles-mêmes peuvent minimiser l'importance de telles tâches[4].

Morley Gunderson a également souligné que même si des femmes siégeaient aux comités d'évaluation des emplois, cela ne produirait pas nécessairement des résultats équitables.

---

[4] Morley Gunderson, *Comparable Worth and Gender Discrimination: An International Perspective*, Genève, Bureau international du travail, 1994, p. 35-36.

> [TRADUCTION] Les comités peuvent eux-mêmes avoir les mêmes préjugés sexistes que le reste de la société. Il y a possibilité de préjugés même lorsque des femmes y siègent, car il est fort probable que ces femmes occupent des postes de superviseurs ou de cadres et ont peut-être accédé à ces postes sans avoir subi de discrimination. Dans de tels cas, elles pourraient ne pas percevoir de discrimination dans d'autres postes[5].

Exemples de critères ignorés.

Dans la municipalité de San José en Californie, les bibliothécaires, groupe à prédominance féminine, voulaient faire inclure le facteur "stress" comme critère d'évaluation d'emploi alors que la firme de consultants s'y opposait au motif qu'il s'agissait d'une caractéristique floue et difficile à interpréter. Aucun mécanisme n'était disponible pour permettre aux bibliothécaires de résoudre cette question et elles ont dû, par conséquent, retirer leur demande[6].

Dans un autre cas, un groupe de travail sur l'équité salariale dans la fonction publique de l'État de l'Oregon a recommandé que le facteur *aptitudes aux relations interpersonnelles* se voit donner plus de poids lors de l'évaluation des emplois. La firme a effectivement accepté d'augmenter le pointage du facteur mais en même temps elle l'a redéfini de telle sorte qu'aucun des emplois examinés ne pouvait correspondre au pointage maximum. Encore une fois, les salariés en cause ne disposaient d'aucun moyen pour faire valoir leurs intérêts.

L'utilisation de détails de procédure.

Dans d'autres cas, le conflit entre les intérêts des différents acteurs pourrait se manifester au stade de la reconnaissance salariale de la valeur des emplois féminins. Dans ses discussions sur la mise en œuvre de l'équité salariale par des gouvernements locaux au Minnesota, Morley Gunderson a fait le commentaire suivant :

> [TRADUCTION] L'évaluation des postes et d'autres décisions d'application incombaient souvent aux cadres locaux. Le savoir-faire technique était souvent inexistant et la méfiance était courante. Souvent, les cadres locaux n'étaient pas pleinement au fait de l'importance de la politique et résistaient à sa mise en œuvre, ayant le

---

[5] *Ibid.*, p. 36.

[6] Linda M. Blum, *Between Feminism and Labor: The Significance of the Comparable Worth Movement*, University of California Press, p. 81, 1991.

> sentiment qu'elle était « imposée d'en haut ». Étant donné qu'ils contrôlaient en grande partie le processus de mise en œuvre, ils avaient aussi les moyens technocratiques de gérer le changement, ce qui équivalait plutôt, en général, à le limiter le plus possible. Lorsqu'un changement se produisait, il s'inscrivait souvent dans une restructuration de tout le processus de dédommagement, de sorte que d'autres groupes en profitaient aussi aux détriment de l'attention accordée aux postes à prédominance féminine[7].

De plus, Morley Gunderson se réfère à Orazem et Mattila (1990), en décrivant des moyens de pression semblables utilisés en Iowa, lorsque :

> [TRADUCTION] [...] d'autres groupes se sont joints au processus afin de protéger ou de faire progresser leurs propres intérêts. De manière plus précise, si les mesures de la valeur comparable avaient été appliquées à l'origine, elles auraient accru le ratio global de la rémunération femme-homme de 0,78 à 0,88, refermant ainsi 44 p. cent de l'écart global. Toutefois, il en aurait résulté des diminutions salariales pour les professionnels et les membres des syndicats. Ces groupes ont été en mesure de faire des pressions en vue de faire modifier le programme de sorte que leurs pertes potentielles se sont transformées en gains, ce qui a entraîné une réduction des gains des femmes [...]. [...] En d'autres mots, les modifications ont mené à un ratio final des gains de 0,83 plutôt que du ratio de 0,88 qui aurait été obtenu s'il n'y avait pas eu de modifications[8] [...]

Les travailleuses doivent être équitablement représentées au sein du comité d'équité salariale.

Afin de remédier aux inégalités de pouvoir reconnues et d'éliminer autant que possible les biais sexistes dans la démarche, il est impératif que les travailleuses soient équitablement représentées au sein du comité d'équité salariale. Comme le souligne une experte dans le domaine de l'application en entreprise des politiques d'égalité :

---

[7] Morley Gunderson, *supra*, note 4, p. 75-76.

[8] *Ibid*, p. 76.

> Dans un milieu de travail imprégné de discrimination systémique, où les hommes détiennent les privilèges et la balance du pouvoir—autrement dit, dans les cas où les mesures d'équité salariale s'imposent—, on ne s'étonnerait pas d'apprendre que le fait de confier aux hommes l'application des mesures d'équité salariale se traduise par un maintien du statu quo. Ce résultat pourrait se produire dans le cadre d'un processus apparemment démocratique dans lequel les employés participent aux comités de mise en œuvre, à moins que les salariées et ceux qui défendent leurs intérêts ne détiennent la balance du pouvoir ou, du moins, jouissent d'une forte influence, dans ces comités.
>
> Carol Agocs, *La participation des partenaires sociaux à la mise en œuvre et au maintien de l'équité salariale*, document de recherché (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2003, p. 15.

Les travailleuses membres du comité doivent être représentatives des emplois faisant l'objet d'analyse.

Étant donné que les biais sexistes que l'on veut éliminer ont trait aux emplois à prédominance féminine, il faudrait s'assurer que les travailleuses qui siègent au comité représentent principalement ces emplois.

Au Québec, l'article 17 de la *Loi sur l'équité salariale*[9] indique clairement la façon dont doit être composé le comité d'équité salariale.

> Art. 17. un comité d'équité salariale est formé d'au moins trois membres.
>
> Au moins les deux tiers des membres du comité d'équité salariale représentent les salariés. Ces membres doivent, pour au moins la moitié d'entre eux, être des femmes.
>
> Les autres membres du comité représentent l'employeur et sont désignés par celui-ci.

Encore une fois, nous croyons qu'il est important de souligner que la problématique de l'équité salariale est centrée sur les travailleuses par le biais des emplois à prédominance féminine. L'équité salariale vise précisément à rendre justice à ces emplois. C'est pourquoi, à notre avis, il serait plus approprié que le comité d'équité salariale vise précisément ces emplois. Afin de leur permettre d'avoir une contribution significative, il est important qu'elles ne soient pas minoritaires au sein du comité. C'est pourquoi nous formulons la recommandation qui suit.

---

[9] Québec, *supra*, note 2.

8.5 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie qu'au moins la moitié des représentants des salariés au sein du comité d'équité salariale soient des travailleuses provenant d'emplois à prédominance féminine.

Les minorités visibles, les Autochtones et les personnes handicapées.

Il faut également accorder une importance particulière à la représentation des travailleuses appartenant à un groupe désigné—minorités visibles, Autochtones, personnes handicapées—, lorsqu'elles sont significativement représentées dans une catégorie d'emploi de l'entreprise. Nous avons pu constater au chapitre premier qu'elles vivaient un double désavantage du point de vue salarial. Ce double désavantage est dû en partie aux stéréotypes et préjugés qui tendent à dévaloriser leur travail ainsi qu'à leur très faible rapport de force dans les entreprises. Leur participation aux travaux du comité, là où cela est pertinent, permettra de mieux prendre en compte les exigences des emplois où elles sont surreprésentées. Le chapitre 9 traite en profondeur des questions relatives à la prédominance sexuelle.

La démarche d'équité salariale reposant sur des comparaisons, il est indispensable à des fins de cohérence et d'équité, d'intégrer des représentants des emplois à prédominance masculine. La représentation des catégories d'emplois à prédominance masculine fait également en sorte que les employés masculins participent intégralement au processus d'équité salariale et que les aspects éducatifs du processus du comité font partie de leur expérience. En fait, ce que l'on cherche à obtenir en bout de ligne c'est que les emplois à prédominance féminine soient traités de la même façon que les emplois à prédominance masculine. Comment choisir entre les divers emplois à prédominance sexuelle aux fins de constitution du comité? Dans la mesure où l'on cherche à avoir une plus grande représentativité du milieu de travail, une règle appropriée serait de donner priorité aux emplois à prédominance qui comptent le plus grand nombre de titulaires.

La participation des salariés au sein du comité d'équité salariale répondant à des critères de représentativité des divers emplois à prédominance de l'entreprise, il est nécessaire d'aller chercher des représentants d'un éventail de fonctions aussi variées que possible. Il est donc nécessaire que cette représentation soit plus importante en nombre que celle de l'employeur[10]. Cela ne signifie pas que les règles de prise de décision se feront par vote individuel et que le poids du nombre fera toujours pencher la balance du côté des salariés. Nous examinons cette question un peu plus loin.

---

[10] Dans le cas d'un comité de trois membres, deux d'entre eux, soit les deux tiers, représenteront ainsi les salariés.

N'oublions pas que l'équité salariale ne se situe pas dans le même contexte que celui d'une négociation de convention collective. Tel qu'indiqué plus haut, de nombreux intervenants, lors des audiences du Groupe de travail, ont d'ailleurs souligné l'importance de ne pas créer un processus semblable à celui de la négociation collective. En équité salariale, on se situe dans une toute autre dynamique, où l'objectif est de travailler en commun pour répondre le mieux possible aux exigences de la loi.

8.6 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que les membres représentant les salariés doivent constituer au moins les deux tiers des membres du comité d'équité salariale.

La taille du comité dépend d'un certain nombre de facteurs.

La taille du comité dépendra surtout du nombre d'unités d'accréditation qui y sont représentées, du nombre de catégories d'emplois faisant partie du programme et de leur diversité, de la nécessité de maintenir la charge de travail des participants à l'intérieur de limites raisonnables. Par exemple, on pourrait dans une petite entreprise avoir trois membres et dans une grande entreprise avec plusieurs unités d'accréditation et des employés non syndiqués atteindre 10 ou 12 membres. Ceux-ci pourraient au besoin se répartir en sous-comités, chacun prenant en charge certaines parties spécifiques de la démarche. Cela dépendra des besoins de chaque organisation. Toutefois, même si certains travaux sont effectués par des sous-comités, leurs résultats devront être soumis à l'approbation de l'ensemble des membres du comité d'équité salariale. Afin de réduire les cas de conflits, la loi devrait prévoir la taille minimale et maximale du comité et la représentation respective des divers groupes de salariés. Une représentation au prorata du nombre de leurs membres serait recommandée.

Le mode de désignation des représentants des salariés doit viser à assurer les mêmes droits à tous les salariés quel que soit leur statut. C'est pourquoi, il faudrait choisir ces représentants de sorte qu'ils puissent défendre adéquatement les intérêts des salariés qu'ils représentent. Les représentants des salariés syndiqués seront désignés par leur syndicat. Quant aux représentants des non syndiqués, afin d'assurer l'objectivité du processus et d'éviter autant que possible l'apparence de conflits d'intérêt, il faudrait qu'ils soient désignés par l'ensemble des salariés non syndiqués, et non par leur employeur. Les méthodes de sélection pourraient varier selon la taille et les capacités de l'entreprise. L'employeur devrait avoir l'obligation d'informer les salariés non syndiqués qu'ils doivent désigner leurs représentants et leur donner les moyens de le faire. Afin d'assurer l'impartialité du processus, les salariés devraient choisir leurs représentants au moyen d'un scrutin secret. Plus le processus sera ouvert, plus le personnel non syndiqué aura confiance dans ses représentants.

8.7 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que :

- **l'association accréditée désignant ses représentants au sein du comité d'équité salariale; et**
- **les salariés non syndiqués élisent par scrutin secret leurs représentants au sein du comité d'équité salariale et l'employeur a l'obligation de leur fournir les moyens nécessaires à cette fin.**

Le pouvoir du comité d'équité salariale

Le comité d'équité salariale a un pouvoir décisionnel.

Le mandat attribué au comité d'équité salariale implique qu'il ait également le pouvoir décisionnel quant au contenu du programme d'équité salariale. En fait, les raisons qui conduisent à la formation de ce comité—garantie accrue de non discrimination, connaissance des emplois, rééquilibrage du pouvoir de négociation—justifient également qu'il détienne le pouvoir décisionnel.

Si le comité avait simplement un pouvoir consultatif, ses recommandations pourraient, dans certains cas, être modifiées unilatéralement par l'employeur. Permettre une telle possibilité revient pratiquement à ouvrir la voie à de nombreux conflits, dans le cas où les suggestions du comité ne sont pas suivies par l'employeur, et éventuellement à des plaintes auprès de l'organisme chargé de l'application de la loi.

8.8 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que le comité d'équité salariale ait le pouvoir décisionnel sur le contenu d'un programme d'équité salariale, ainsi que sur le maintien des résultats.

Il est nécessaire que la loi précise les règles de prise de décision en cas de conflit. En effet, la situation optimale est celle où les décisions sont prises par consensus entre les représentants de l'employeur et ceux des syndiqués.

> [TRADUCTION] Le but devrait être d'obtenir l'accord des parties sur tous les aspects du processus :
>
> - Choix des instruments d'information et du processus
> - Choix du plan d'évaluation des emplois et du processus
> - Méthodologie du rajustement salarial et mesures correctives
>
> Association canadienne des professeures et professeurs d'université (ACPPU), soumission présentée au Groupe de

La législation proactive établit un climat de coopération.

travail sur l'équité salariale, novembre 2002, p. 34-35.

Un des avantages d'une loi proactive qui fonctionne tel que prévu est d'établir un climat de coopération. Il doit être clair cependant que si l'on choisit de recourir au vote, les représentants de l'employeur, dans leur ensemble, auront un vote et les représentants des salariés également un vote. Des différends pourraient, évidemment, survenir entre les représentants de l'employeur et ceux des salariés ou même parmi les salariés entre les syndiqués et les non syndiqués ou encore entre les représentants de divers syndicats.

Dans le cas d'un différend entre les parties représentant respectivement l'employeur et les salariés, il pourrait être soumis à la Commission canadienne de l'équité salariale proposée, décrite au chapitre 17. Celle-ci devrait dans un premier temps, essayer d'amener les parties à un accord par un processus de médiation. Si cela échoue, elle devrait recommander une solution.

Au Québec, l'article 25 de la Loi sur l'équité salariale prévoit qu'en cas de différend entre les représentants des salariés, c'est le vote majoritaire qui l'emporte. Dans le contexte de cette loi, les règles de représentation au sein du comité peuvent conduire à attribuer la majorité des sièges aux représentants du plus grand syndicat ou aux non syndiqués s'ils sont plus nombreux que les employés syndiqués dans les effectifs de l'entreprise. Cela peut conduire à des situations où une unité ou un groupe plus petit verrait ses intérêts brimés. En vertu de l'article 25, la Loi québécoise prévoit en outre que si aucune majorité ne se dégage parmi les représentants des salariés, c'est aux représentants de l'employeur que revient la décision finale quant au point en litige.

Ces deux solutions peuvent aller à l'encontre des objectifs de la législation. C'est pour donner égale considération à leurs problèmes d'équité salariale que l'on fait participer divers salariés syndiqués et non syndiqués. Nous croyons toutefois que s'il n'y a pas de possibilité de consensus, soit entre les groupes de salariés soit entre les représentants des salariés et ceux de l'employeur, l'aide de la Commission canadienne de l'équité salariale proposée devrait être demandée en vue d'en arriver à une solution. Cela ne veut pas dire que les salariés individuels sont laissés sans recours s'ils ne sont pas satisfaits de la façon dont ils sont représentés ou s'ils mettent en doute l'intégrité du processus. Ils doivent aussi être en mesure, à toute étape du processus, de porter plainte contre la coercition ou les représailles.

Au chapitre 17, nous recommandons que l'on exige des représentants des employés comme ceux de l'employeur qu'ils participent au processus de l'équité salariale de bonne foi et sans discrimination. Nous recommandons également que les

représentants des employés aient l'obligation de représenter les salariés d'une façon juste, consciencieuse et non-discriminatoire. Les salariés individuels ou les membres de groupes minoritaires pourraient avoir recours aux organismes de surveillance décrits au chapitre 17 afin de remettre en question le processus en fonction de ces critères.

8.9 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie qu'en cas de mésentente entre les représentants de l'employeur et ceux des salariés au sein du comité d'équité salariale, le différend soit soumis à la Commission canadienne de l'équité salariale proposée, décrite au chapitre 17. Celle-ci devra aider les parties à s'entendre, à défaut de quoi elle détermine des mesures à prendre.

8.10 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie qu'en cas de mésentente entre les représentants des salariés au sein du comité d'équité salariale, le différend soit soumis à la Commission canadienne de l'équité salariale proposée, décrite au chapitre 17. Celle-ci devra aider les représentants des salariés à s'entendre, à défaut de quoi elle prendra une décision.

Les affichages

Les salariés doivent être informés pour comprendre le processus.

Les salariés devraient pouvoir être informés du processus d'équité salariale, de son contenu ainsi que de ses résultats. Cette information est nécessaire afin qu'ils comprennent le processus suivi pour déterminer les ajustements salariaux et qu'ils puissent, s'ils croient que leurs droits ont été violés, exercer les recours disponibles. À cette fin, l'information devra être communiquée automatiquement à tous les salariés représentés au sein du comité plutôt que d'attendre qu'un salarié le demande ce qui pourrait dissuader certains salariés d'obtenir l'information leur étant nécessaire. Les lois de l'Ontario et du Québec prévoient une procédure d'affichage relative à divers éléments que nous considérons pertinents dans le cadre d'une législation fédérale. Ainsi, il faudrait afficher l'ensemble de la démarche, y compris toute activité liée à l'application et au maintien du programme, quand de nouvelles informations sont disponibles, et ce pour tenir au courant tous les salariés.

Étapes d'affichage du processus d'équité salariale

1. **Lors de la formation d'un comité d'équité salariale**

   Les affichages devraient comprendre :

   - Le processus utilisé pour former le comité d'équité salariale et sa composition.
   - Les droits des salariés et les recours qui leur sont disponibles.

2. **Durant l'élaboration du programme**

   Tous les résultats des délibérations du comité d'équité salarial doivent être affichés au terme des deuxième, troisième, et cinquième étapes. De plus, l'affichage doit fournir l'information suivante :

   - Les critères utilisés : par exemple, en ce qui concerne la prédominance sexuelle, si c'est le pourcentage de représentation sexuelle, l'affectation historique ou le stéréotype qui ont été appliqués.
   - Les méthodes et outils retenus ainsi que leur description : par exemple, la méthode d'évaluation, les facteurs et sous facteurs, le questionnaire d'évaluation.
   - La démarche suivie pour évaluer les emplois.
   - La méthode de comparaison des salaires.
   - Les écarts salariaux identifiés et les rajustements qui devront être faits, et les modalités de versements.

3. **Lors du maintien du programme**

   Toute modification au programme suite à un changement dans l'entreprise ou autre doit être affichée.

D'après le processus en cinq étapes décrit au chapitre 7, nous recommandons que l'affichage soit requis après la deuxième étape (élaboration des méthodes, outils et procédures), la troisième étape (évaluation des emplois choisis pour comparaison) et la cinquième étape (détermination du système de rajustement salarial).

À toute étape, l'employeur devra afficher tout avis ou décision émanant de la Commission canadienne de l'équité salariale ou du Tribunal canadien de l'équité salariale proposés, décrits au chapitre 17. Les obligations relatives à l'affichage devront être bien précisées par la Commission canadienne de l'équité salariale proposée dans des formulaires-types à mettre à la disposition des employeurs. Cela n'implique pas que l'on affiche les salaires de chacun des individus concernés. Il s'agit d'indiquer les ajustements salariaux reçus par les catégories d'emplois à prédominance féminine. Par contre, ces salaires individuels seront disponibles aux membres du comité d'équité salariale afin que ceux-ci puissent faire leur travail, sous réserve de confidentialité.

8.11 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que l'employeur doive afficher tout document, avis ou décision émanant de la Commission canadienne de l'équité salariale ou du Tribunal canadien de l'équité salariale proposés, décrits au chapitre 17, en utilisant tous les moyens nécessaires afin que tous les employés puissent effectivement en prendre connaissance.

L'affichage est requis à trois étapes critiques.

L'affichage a pour objectif de bien faire comprendre aux salariés la démarche suivie afin qu'ils puissent évaluer sa conformité aux exigences légales et défendre leurs droits s'ils pensent qu'ils ont été violés. C'est pourquoi une procédure devra être prévue afin qu'ils puissent demander des clarifications sur le contenu de l'affichage ou demander des modifications à certains éléments du programme. Il ne faudrait pas attendre la fin du programme pour permettre aux salariés de demander des modifications, sous peine de compromettre le bon déroulement des activités. En fait, supposons que des salariés demandent des modifications à la méthode d'évaluation alléguant que certains aspects en sont discriminatoires et que le comité juge cette demande fondée; si l'on a déjà évalué les catégories d'emplois et calculé les ajustements salariaux, il faudra reprendre toute la procédure d'évaluation avec les délais et les coûts que cela peut impliquer. Donc, il serait avisé de procéder à un affichage aux trois moments critiques du programme que nous avons mentionné— après le développement des méthodes, outils et processus, après l'évaluation des emplois choisis aux fins de comparaison et après la détermination du système de calcul des rajustements salariaux.

Il faudra porter une attention particulière à la stratégie déployée pour la préparation des documents d'affichage. Ce processus doit être transparent et fournir aux employés des renseignements suffisants qui leur permettront de bien comprendre ce à quoi ils peuvent s'attendre et comment ils en seront affectés. Afin

d'inspirer confiance, cette stratégie de communications doit être conçue en vue de répondre le mieux possible aux attentes, de composer avec les réactions négatives et d'apaiser toute crainte liée au processus d'évaluation des emplois, ainsi qu'aux rajustements salariaux éventuels.

Chacun des trois affichages devrait être suivi d'une période au cours de laquelle les salariés pourraient présenter leurs commentaires au comité d'équité salariale. Par la suite il faudrait donner un certain délai au comité pour qu'il réponde au moyen d'un nouvel affichage. La durée respective de ces deux périodes pourrait être de huit semaines pour les salariés afin qu'ils puissent comprendre le contenu de l'affichage et juger de sa conformité à la loi; les membres du comité pourraient se contenter d'un délai plus court, soit quatre semaines pour examiner les demandes visant un programme qu'ils ont eux-mêmes développé. Comme aux autres étapes du processus, les salariés pourront déposer une plainte à la Commission canadienne de l'équité salariale proposée, pour les motifs décrits au chapitre 17 ou parce qu'ils allèguent avoir été victimes de représailles.

Les affichages doivent être facilement accessibles.

Pour que les droits des salariés aient une portée réelle, il faut qu'ils aient un accès facile aux affichages. C'est pourquoi un certain nombre d'entreprises au Québec ont diffusé les résultats de chaque étape du processus sur l'intranet en plus de l'afficher sur des tableaux. De plus, elles ont veillé à ce que le langage utilisé dans les documents puisse être compris de l'ensemble des salariés, en évitant autant que possible les termes techniques ou très spécialisés. On pourrait aussi encourager les employeurs à afficher les documents dans plus d'une langue lorsque la diversité des effectifs le justifie. Il s'agit selon nous de pratiques exemplaires favorisant la transparence du processus et sa conformité avec l'objectif de la loi. L'affichage d'information suffisante à chaque étape du processus, quel que soit le moyen pratique choisi, est une façon d'étendre la participation des salariés.

8.12 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que :

- **l'employeur doive afficher, au terme des deuxième, troisième et cinquième étapes, le contenu du programme d'équité salariale selon les directives de la Commission canadienne de l'équité salariale proposée, décrite au chapitre 17. Il utilisera à cette fin les moyens nécessaires pour que tous les salariés visés puissent effectivement en prendre connaissance. Il devra également indiquer aux salariés les droits qu'ils détiennent et les recours qui leur sont disponibles;**

- **les salariés auxquels s'applique ce programme puissent faire des commentaires et demander des modifications dans un délai de huit semaines suivant chacun des affichages. Le comité d'équité salariale aura quatre semaines pour y répondre par un nouvel affichage incluant, le cas échéant, le programme modifié; et**
- **les salariés insatisfaits de la réponse du comité aient le droit de déposer une plainte à la Commission canadienne de l'équité salariale proposée, à toute étape du processus, pour les motifs décrits au chapitre 17 ou parce qu'ils allèguent être victimes de représailles.**

Recommandation 8.12

Recommandation dissidente de la professeure Marie-Thérèse Chicha, membre du Groupe de travail.

La recommandation 8.12, point 3 restreint les possibilités de plaintes des salariés essentiellement aux cas de mauvaise foi de la part des membres du comité d'équité salariale et de l'existence de représailles. Or il peut s'avérer que lors des travaux du comité d'équité salariale, en raison par exemple de l'utilisation de bonne foi par ces membres de méthodes ou d'outils inadéquats ou pour toute autre raison du même ordre, un salarié juge que son droit à l'équité salariale n'a pas été respecté. Suite à l'un des affichages, il a présenté ses commentaires aux membres du comité, mais ceux-ci n'ont pas modifié leurs décisions et leurs explications ne sont pas convaincantes. Il est essentiel dans de tels cas que le salarié puisse porter plainte auprès des organismes de surveillance de la loi.

On pourrait penser que cette recommandation risque d'entraîner un très grand nombre de plaintes auprès de ces organismes. Je ne le crois pas, car dans ce Rapport, le Groupe de travail fait des recommandations très poussées quant au rôle d'éducation, de formation, et d'information des organismes de surveillance ainsi qu'aux obligations des employeurs sur ce plan. Par conséquent, je

crois que, dans la majorité des cas, si ces recommandations sont suivies, le degré de conformité à la loi sera adéquat.

Cela par contre n'empêche pas le fait que dans certaines entreprises, des éléments du programme puissent injustement léser des salariés quant à leur droit à l'équité salariale. Il est essentiel d'offrir à ces salariés la possibilité de recours accessibles et non seulement le standard très élevé d'invoquer la mauvaise foi d'un ou de plusieurs membres du Comité d'équité salariale.

En outre il faut admettre que le Comité d'équité salariale étant en même temps juge et partie peut se retrouver en situation de conflit d'intérêt face aux demandes des salariés de changer un élément du programme d'équité salariale.

Il est donc capital que les salariés puissent présenter leur plainte auprès d'une instance indépendante telle que les organismes de surveillance de la Loi proposés dans ce Rapport. Ces organismes devront à cette fin émettre des directives claires expliquant et encadrant le dépôt de telles plaintes.

C'est pourquoi je recommande de remplacer le point 3 de la recommandation 8.12 par le libellé suivant:

➤ **les salariés insatisfaits de la réponse du Comité d'équité salariale aient le droit de déposer une plainte à la Commission canadienne de l'équité salariale proposée à toute étape du processus.**

Une fois les affichages complétés et, le cas échéant, le programme modifié, l'employeur devra les envoyer à la Commission canadienne de l'équité salariale proposée. Celle-ci pourra ainsi vérifier si les échéances légales ont été observées. Elle pourra choisir d'examiner un certain nombre de ces rapports pour évaluer leur conformité. Ce choix pourrait se faire soit par une sélection au hasard soit sur la base d'indices ou de plaintes laissant croire qu'un employeur contrevient à la Loi. Les affichages envoyés à la Commission proposée pourront également servir à établir un bilan de l'application de la loi et à identifier des secteurs où cette application a connu plus de problèmes, et où l'aide de la Commission proposée est nécessaire.

8.13 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que l'employeur ait l'obligation de transmettre le programme complet, tel qu'affiché, à la Commission canadienne de l'équité salariale proposée, décrite au chapitre 17.

Les droits des salariés quant à la participation

Le droit à la protection contre les représailles

Protection contre les représailles.

Afin que tout salarié puisse participer librement au développement du programme d'équité salariale, présenter ses commentaires ou demandes de révision et éventuellement déposer une plainte auprès de la Commission canadienne de l'équité salariale proposée, il faut qu'il ne se sente pas menacé par de possibles mesures de représailles. C'est pourquoi les lois proactives prévoient normalement une protection des salariés contre les représailles et nous recommanderons de telles dispositions dans la législation proactive en matière d'équité salariale au chapitre 14.

Le droit au salaire

Le temps consacré au travail du comité et à la formation doit être rémunéré.

Afin que les participants aux travaux du comité d'équité salariale puissent y consacrer un temps suffisant sans être pénalisés, l'employeur doit encourager leur participation en rémunérant les représentants des salariés pour le temps qu'ils consacrent à la préparation des travaux ainsi qu'aux réunions du comité. Il en est de même du temps consacré à la formation.

> [TRADUCTION] Pour en garantir la réussite, la participation des employés à un comité ainsi qu'à tout programme de formation et d'éducation en milieu de travail ayant trait à l'équité salariale doit être rémunérée.
>
> Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC), soumission finale au Groupe de travail sur l'équité salariale, novembre 2002, p. 8.

8.14 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que le temps consacré par les salariés à la participation aux travaux du comité d'équité salariale, ainsi qu'à d'autres activités permettant la réalisation de l'équité salariale, soit considéré comme du temps de travail et être rémunéré en conséquence.

Dans le but d'éviter d'exclure indirectement les personnes ayant des obligations familiales, particulièrement les femmes, les réunions du comité devraient avoir lieu, autant que possible, durant les heures de travail.

Le droit à la formation

Tous les membres du comité doivent avoir une formation préalable.

Nous avons mentionné en début de chapitre qu'un des motifs de l'instauration d'un comité d'équité salariale est d'assurer l'équité et l'efficacité de la démarche et des résultats. Pour ce faire, il est essentiel que tous les membres du comité, représentants des employés et de l'employeur, aient les connaissances et les compétences nécessaires pour participer pleinement et de façon constructive au processus. Les membres du comité d'équité salariale ne pourront s'acquitter adéquatement de leurs fonctions que s'ils reçoivent une formation préalable.

> [TRADUCTION] Il faut inclure l'élaboration du programme comme élément visé par l'éducation afin que les gestionnaires et les salariés comprennent pourquoi on se prête à cet exercice. Il doit aussi inclure de la formation sur les principes d'équité salariale.
>
> Ontario Federation of Labour, soumission au Groupe de travail sur l'équité salariale, juin 2002, p. 11.

Les intervenants qui ont participé au processus d'équité salariale soulignent l'importance de la formation. Bien entendu, la formation donnée aux membres du comité d'équité salariale devrait leur fournir des bases fermes en ce qui a trait aux exigences de la loi et aux procédés techniques utilisés pour l'analyse de l'équité salariale.

> L'équité salariale est une matière complexe qui nécessite une formation toute particulière, autant pour les concepts de base que pour toute la démarche d'équité salariale et le maintien de l'équité une fois atteinte.
>
> Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ), résumé des commentaires au Groupe de travail sur l'équité salariale, avril 2002, p. 9.

Formation requise sur la prise de décision en collaboration.

De plus, la formation doit sensibiliser les membres du comité en matière de questions de droits de la personne et de discrimination. Elle doit également leur fournir les outils nécessaires pour leur permettre de participer aux prises de décision en collaboration, et de résoudre les questions litigieuses d'une façon constructive.

Afin que les travaux du comité d'équité salariale demeurent conformes à la législation, il reviendra à l'employeur de s'assurer que ses membres reçoivent la formation nécessaire et acquièrent les compétences requises pour s'acquitter de leurs tâches de manière éclairée et productive. Sans cette formation, les représentants des employés ne pourraient pas contribuer pleinement et pourraient même d'être fortement influencés par des spécialistes en ressources humaines siégeant au comité ou par des consultants externes.

Nous avons abordé ici les besoins de formation des membres du comité d'équité salariale représentant à la fois l'employeur et les employés. Les membres de ce comité doivent avoir des informations et des compétences spécialisées pour s'acquitter de leur rôle important quant à la formulation et au maintien d'un programme d'équité salariale. Toutefois, il faut aussi que tous les employés et les gestionnaires aient l'occasion de suivre une formation qui leur permettra de comprendre le processus d'équité salariale et de son impact sur eux et sur l'organisation. Cette initiation plus générale aux notions de l'équité salariale et du processus en place pour y parvenir, aide à créer un climat dans lequel les droits de la personne sont mieux compris et appuyés, inspire un sentiment généralisé d'appropriation des buts et du processus et engendre un groupe d'employés et de gestionnaires qui pourraient être à l'avenir de bons candidats à un poste au sein du comité d'équité salariale.

8.15 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que l'employeur soit tenu de donner aux membres du comité d'équité salariale la formation nécessaire à l'établissement d'un programme d'équité salariale et au maintien de ses résultats. Celle-ci devrait développer aussi bien les compétences techniques que celles qui permettent d'identifier et d'éliminer les biais discriminatoires. L'employeur devrait aussi fournir des renseignements et faciliter la formation permettant aux gestionnaires et aux employés de comprendre le processus d'équité salariale et le programme d'équité salariale.

Mandat éducatif.

Au chapitre 17, nous suggérons que la Commission canadienne de l'équité salariale proposée ait un vaste mandat à l'égard des activités éducatives. À notre avis, il serait pertinent que la Commission proposée, en plus de faire circuler des manuels, des documents et des listes de vérification destinés aux comités d'équité salariale, élabore des programmes de formation pour les membres de ces comités. Cela constituerait une façon de s'assurer que la formation

reçue par les représentants des employés et de l'employeur est pertinente et de bonne qualité.

> [TRADUCTION] Les employés, les syndicats et les employeurs ont besoin de conseils éclairés sur tous les aspects de la réalisation de l'équité salariale (et de l'égalité de rémunération) afin de prendre des décisions libres de discrimination tout au long du processus d'équité salariale. La Commission, qui a la responsabilité de la surveillance et de l'exécution, doit faciliter cela.
>
> Association canadienne des professeures et professeurs d'université (ACPPU), soumission au Groupe de travail sur l'équité salariale, novembre 2002, p. 26.

Des fonds publics peuvent être nécessaires.

De même, de nombreux intervenants ont souligné la nécessité d'un financement public de cette formation ou une autre forme de soutien financier de la part de l'État. Nous pensons qu'effectivement, cela inciterait les entreprises à adopter des programmes de formation efficaces et leur permettrait de réduire leur fardeau financier.

> [TRADUCTION] Il faudrait financer l'éducation, l'information et la formation des employeurs, des syndicats et des employés engagés dans l'élaboration et la mise en œuvre des programmes d'équité salariale.
>
> Ontario Federation of Labour, soumission au Groupe de travail sur l'équité salariale, relative à l'examen de l'article 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne et l'Ordonnance de 1986 sur la parité salariale*, juin 2002, p. 15.

Le droit à l'information

Les membres du comité doivent avoir accès aux renseignements pertinents.

Le mandat qui est confié aux membres du comité d'équité salariale nécessite qu'ils disposent de toutes les données nécessaires pour le remplir de façon conforme à l'objectif de la loi. Cette information ne se limite pas seulement aux exigences requises par les emplois à prédominance féminine ou masculine mais vise aussi leur rémunération respective incluant le salaire de base, la rémunération flexible ainsi que les avantages à valeur

pécuniaire. Si les membres du comité ne détiennent pas des informations valides sur les éléments nécessaires pour élaborer le programme d'équité salariale, ils ne pourront être sûrs d'avoir réellement éliminé la discrimination salariale.

> Employés et syndicats doivent avoir accès à toute l'information pertinente en matière d'équité salariale. L'information qui se trouve entre les mains de l'employeur, y compris les renseignements concernant le système de rémunération de l'employeur, la composition, les tâches et l'évaluation des postes ainsi que la sélection et la conception de systèmes de comparaison non sexistes doivent être communiqués.
>
> Congrès du travail du Canada (CTC), présentation finale au Groupe de travail sur l'équité salariale, novembre 2002, p. 4.

L'accès à cette information est aussi nécessaire pour un déroulement sans heurts ni conflits des travaux du comité. Les expériences concrètes en Ontario et au Québec ont indiqué comment le processus est plus efficace et plus rapide lorsque le comité a à sa disposition tous les renseignements nécessaires que quand il est forcé de négocier leur obtention de façon morcelée. Dans ce dernier cas, un climat de méfiance s'établit et troublera par la suite tous les travaux du comité.

Obligation de confidentialité.

Afin de garantir à l'employeur que des renseignements sur la rémunération ne seront pas utilisés à d'autres fins, il faudra prévoir que les membres du comité auront l'obligation de les garder confidentiels. C'est ainsi que l'article 29 de la *Loi sur l'équité salariale* du Québec stipule que :

> Renseignements.
>
> 29. L'employeur est tenu de divulguer aux membres du comité d'équité salariale l'information nécessaire à l'établissement du programme d'équité salariale. Il doit, en outre, faciliter la collecte des renseignements nécessaires.
>
> Confidentialité.
>
> Les membres du comité sont tenus d'assurer la confidentialité de l'information et des renseignements ainsi obtenus.[11]

[11] Québec, *supra*, note 2.

8.16 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que l'employeur devra fournir aux membres du comité l'information nécessaire à l'établissement d'un programme d'équité salariale et au maintien de ses résultats. Il doit également faciliter la cueillette d'informations requises pour les travaux du comité. En contrepartie, les membres du comité auront une obligation de confidentialité. De leur côté, les membres du comité devront garder ces informations confidentielles, accompagnées de sanctions pour violation de la confidentialité qui devront être tranchées par les organismes de surveillance, décrits au chapitre 17.

Conclusion

Ce chapitre a présenté le fondement ainsi que les dimensions importantes de la participation des salariés au processus de mise en œuvre de l'équité salariale. Les diverses expériences examinées sur ce sujet ont indiqué l'utilité de cette participation tant au plan de l'atteinte de l'objectif de la législation qu'à celui d'un déroulement efficace du processus de mise en œuvre. Les recommandations qui y ont été présentées s'inscrivent clairement dans cette double perspective.

Chapitre 9 – La prédominance des catégories d'emplois

L'équité salariale se fonde sur les caractéristiques des emplois.

La première étape d'un programme d'équité salariale est de sélectionner les emplois qui seront évalués et comparés, c'est-à-dire les emplois féminins et masculins de l'organisation. Tout le processus de mise en œuvre de l'équité salariale est établi sur la base des caractéristiques des emplois et non sur celles des personnes qui occupent ces emplois. C'est ce qui différencie le principe du salaire égal pour un travail de valeur égale de celui du salaire égal pour un travail égal. Dans ce dernier cas, il n'est pas nécessaire de démontrer la prédominance, ni de procéder à l'évaluation des emplois puisque la disparité salariale résulte d'une discrimination entre deux personnes faisant le même travail.

Identifier les catégories d'emplois et déterminer la prédominance de chacune.

La sélection des emplois à comparer nécessite deux opérations successives : en premier lieu, il faut déterminer les emplois ou groupes d'emplois à comparer dans le cadre de l'analyse de l'équité salariale et, en deuxième lieu, identifer les catégories d'emploi et déterminer leur prédominance.

Dans ce chapitre, nous examinerons d'abord la question des critères de détermination de catégorie d'emplois puis les indicateurs de prédominance pour lesquels nous tiendrons compte non seulement des indicateurs relatifs au sexe mais également ceux qui ont trait à d'autres caractéristiques sociodémographiques. Tel qu'indiqué dans les autres chapitres, une préoccupation fondamentale sous-jacente à l'ensemble de notre analyse, sera de déterminer et de recommander des critères de définition et des modalités d'application qui sont exempts de discrimination fondée sur le sexe.

Les catégories d'emplois

La loi doit inclure des critères spécifiques pour la définition du terme « emploi ».

Le processus de mise en œuvre de l'équité salariale doit être fait avec rigueur si l'on veut arriver à des résultats probants et dénués de discrimination. Plus le processus suivi est clair et rigoureux et plus il est possible de détecter et d'éliminer les aspects discriminatoires. Cela commence avec la définition de ce qu'est un *emploi*, des postes qu'il recouvre, de son étendue. Cette définition nécessite un premier travail de classification des postes ou des emplois à partir de critères permettant d'assurer une certaine homogénéité. Les titres ou classifications en vigueur dans une entreprise, qu'ils soient indiqués ou non dans les conventions collectives, ne constituent pas nécessairement des indicateurs appropriés des postes qui devraient être regroupés

aux fins d'équité salariale. Ils peuvent en effet être établis de façon trop extensive et inclure une diversité de fonctions ou bien reposer sur des critères assez vagues variant d'un type d'emplois à l'autre. Les façons de classifier sont d'ailleurs variables d'une entreprise à l'autre et les titres utilisés sont loin d'être homogènes. D'où la nécessité d'avoir dans la loi des critères précis définissant les catégories d'emplois qui constitueront la base de l'analyse pendant la phase de formulation du programme d'équité salariale.

Les définitions trop larges des catégories d'emplois peuvent contribuer aux écarts salariaux.

Les implications de cette définition sont en effet déterminantes, comme le fait remarquer John Kervin[1]. Après avoir examiné les résultats de diverses simulations relatives à l'étendue des catégories d'emplois, l'analyse l'amène à constater notamment qu'une définition très large aura pour effet de combiner des emplois à prédominance féminine avec des emplois à prédominance masculine et d'aboutir au terme de l'exercice à de plus petits écarts salariaux.

Définitions et critères de catégorisation des emplois dans les diverses juridictions canadiennes

La LCDP et l'*Ordonnance de 1986 sur la parité salariale* ne définissent pas complètement les catégories d'emplois.

Au plan fédéral, les dispositions de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* n'établissent pas les critères permettant de délimiter les catégories d'emplois à utiliser lors des comparaisons d'équité salariale, alors que l'*Ordonnance de 1986 sur la parité salariale* réfère aux groupes professionnels sans indiquer de critères de définition. Le document intitulé *Mise en œuvre de la parité salariale dans la sphère de compétence fédérale*[2] propose l'approche suivante :

Plusieurs critères peuvent servir à déterminer ce qui constitue un groupe professionnel :

- Des groupes d'emplois sont caractérisés par des tâches semblables;
- Les qualifications essentielles requises sont probablement semblables;
- Ils sont caractérisés par la similitude des cheminements de carrière et par l'interchangeabilité du personnel; et

---

[1] John Kervin, *Mesures de la répartition sexuelle d'un emploi*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002, p. 26-27.

[2] Commission canadienne des droits de la personne (CCDP), *Mise en œuvre de la parité salariale dans la sphère de compétence fédérale*. Ottawa, Commission canadienne des droits de la personne, mars 1992, p. 7. Voir le site Web de la Commission au http://chrc-ccdp.ca.

- Ils peuvent déjà être regroupés à des fins administratives, avoir des échelles salariales semblables et les mêmes représentants aux négociations.

L'absence de définition dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et l'importance de cette étape ont été soulignées par divers intervenants devant le Groupe de travail. L'Association nationale de la femme et du droit (ANFD) souligne la nécessité de clarté dans la définition de l'unité d'analyse en se référant aux décisions relatives à la notion de « groupe professionnel » :

> Il y a également eu de la confusion dans le cas de l'expression « groupes professionnels », qui sert de catégorie d'analyse pour la comparaison des salaires en vertu de l'*Ordonnance sur la parité salariale.*
>
> Association nationale de la femme et du droit (ANFD), mémoire présenté au Groupe de travail sur l'équité salariale, décembre 2002, p. 20.

De façon générale, le Congrès du travail du Canada précise que :

> Le groupe professionnel ou la classe d'emploi ne devraient pas être définis de façon rigide, mais les caractéristiques communes de l'emploi devraient être examinées par les parties dans le but de faire des choix raisonnables à la lumière de la loi.
>
> Congrès du travail du Canada (CTC), présentation finale au Groupe de travail sur l'équité salariale, novembre 2002, p. 9.

Définitions des unités d'analyse au Manitoba, à l'Î-P-É et en Ontario.

Contrairement à la législation fédérale sur l'équité salariale, qui ne prévoit pas de définition pour le terme « groupe professionnel », les lois proactives contiennent des dispositions qui indiquent les critères de définition de façon plus précise. La *Loi sur l'égalité des salaires* du Manitoba ainsi stipule que l'unité d'analyse est *la catégorie d'emplois* définie à partir de trois critères :

> 1. [...]
>
> Catégorie de postes dont les fonctions et responsabilités sont tellement semblables que les qualifications requises normalement pour tous ces postes peuvent être les mêmes ou être analogues et que la même échelle salariale peut s'appliquer normalement à tous les postes de cette catégorie.[3]

[3] Manitoba, *Loi sur l'égalité des salaires*, L.M. 1985-86, C.P.L.M. P13.

Cette définition est reprise dans les mêmes termes par la législation de l'Île-du-Prince-Édouard qui applique les mêmes trois critères : fonctions semblables, qualifications comparables et application de la même échelle de rémunération.[4]

La *Loi sur l'équité salariale* de l'Ontario y ajoute un quatrième critère, celui des méthodes de recrutement :

> 1.(1) Les postes qui représentent au sein d'un établissement, des fonctions et des responsabilités semblables, qui exigent des qualités semblables, dont les procédures de recrutement sont semblables et qui offrent une même grille de rétribution, un même niveau de salaire ou une même gamme de taux de salaire.[5]

Compte tenu de l'expérience ontarienne et de la portée réduite du critère procédures de recrutement semblables, la *Loi sur l'équité salariale* du Québec, ne retient que trois critères, tel qu'énoncé à l'article 54, al. 1 :

Définition des unités d'analyse du Québec.

> 54. Aux fins d'identifier les catégories d'emplois à prédominance féminine et les catégories d'emplois à prédominance masculine, doivent être regroupés les emplois, occupés par les salariés, qui ont les caractéristiques communes suivantes :
>
> 1° des fonctions ou des responsabilités semblables;
>
> 2° des qualifications semblables;
>
> 3° a même rémunération, soit un même taux de salaire ou une même échelle de salaire.[6]

On note de ce qui précède que les lois proactives utilisent l'expression catégorie d'emplois, qui regroupe des postes selon trois ou quatre critères qui doivent tous être obligatoirement respectés. L'expression *catégorie d'emplois* a été choisie afin d'éviter toute confusion avec les expressions à contenu très variable utilisées en milieu de travail telles que poste, *occupation, titre, fonction, famille d'emplois, classes d'emplois, classes salariales.*

L'homogénéité des catégories d'emplois

Qualifications, efforts, responsabilités et conditions de travail.

Le but des critères présentés dans les lois proactives visant à analyser les caractéristiques spécifiques aux emplois est de définir la catégorie d'emplois d'une façon rigoureuse assurant

---

[4] Île-du-Prince-Édouard, *Pay Equity Act*, R.S.P.E.I., 1988, chap. P-2.

[5] Ontario, *Loi sur l'équité salariale*, L.R.O. 1990, chap. P.7.

[6] Québec, *Loi sur l'équité salariale*, L.R.Q., chap. E-12-001.

la cohérence du programme d'équité salariale et n'ayant pas d'effets arbitraires sur la prédominance. Les critères d'évaluation les plus courants sont : les qualifications, les efforts, les responsabilités et les conditions de travail.

C'est dans la perspective d'assurer une plus grande rigueur à l'évaluation, que les lois proactives exigent que les catégories d'emplois soient définies de façon homogène quant aux deux facteurs ayant le plus de poids dans les systèmes d'évaluation, soit les qualifications et les responsabilités. L'exemple suivant peut illustrer l'importance de cette homogénéité. Supposons qu'une entreprise désigne par le titre de programmeur tous les employés qui exercent ce type de travail bien que certains le fassent à un niveau de forte complexité alors que d'autres sont affectés à des analyses relativement simples. Pour les premiers, l'employeur exige qu'ils détiennent un diplôme universitaire alors que pour les seconds, il n'exige qu'un diplôme d'une école technique. Si on regroupe les deux types de programmeurs au sein d'une même catégorie d'emplois, cela risque de poser des problèmes plus tard au moment de l'évaluation des qualifications de cette catégorie d'emplois : va-t-on lui attribuer le nombre de points correspondants à un diplôme universitaire ou à un diplôme d'une école technique? Lui attribuer une valeur moyenne entre ces deux niveaux distincts d'éducation ne reflètera ni la valeur de l'emploi le plus complexe ni celui de l'emploi le plus simple. De façon plus importante encore, cela risque d'avoir un impact discriminatoire sur les résultats, notamment au cas où l'un des emplois combinés est à prédominance féminine et l'autre à prédominance masculine.

En ce qui concerne la rémunération, l'exigence de cohérence est encore plus facile à comprendre. Le but ultime de la démarche d'équité salariale est de comparer le salaire des emplois à prédominance féminine à ceux des emplois à prédominance masculine. Si la catégorie d'emplois comprend une variété de taux de salaire qui ne sont pas reliés entre eux comme le serait une échelle salariale, on se retrouvera devant un problème au moment de la comparaison : quel taux de salaire sera représentatif de cet emploi? De même, si l'on regroupe deux emplois ayant accès à des régimes de rémunération flexible différents, quelle sera la rémunération de cette catégorie d'emplois aux fins des comparaisons salariales? Comme dans le cas mentionné plus haut, une telle combinaison risque d'avoir un impact discriminatoire. Comme nous le verrons plus loin, les comparaisons salariales prennent en compte la rémunération flexible ainsi que les avantages à valeur pécuniaire. Il est donc essentiel d'en tenir compte dès le départ dans la définition de la catégorie d'emplois qui servira de base à l'analyse.

Impact de la catégorie d'emplois sur la prédominance.

La détermination de la catégorie d'emplois a également un impact déterminant sur la prédominance, comme le démontre John Kervin en comparant trois situations :

- Ainsi, pensons à un regroupement *en fonction de l'emploi,* où l'on compte dix titulaires, dont sept hommes. La proportion de femmes est de 30 %.
- Ce même emploi est rémunéré *en fonction du niveau de rémunération au sein de la profession,* qui compte 100 titulaires, dont 50 sont des hommes. La proportion de femmes est alors de 50 %.
- Ce niveau de rémunération au sein de la profession fait partie d'un *groupe professionnel* comptant 1 000 titulaires, dont 250 sont des hommes. La proportion de femmes de l'emploi passe à 75 %.[7]

L'importance d'identifier et de définir des catégories distinctes.

Cet exemple illustre l'impact de la définition des catégories d'emplois et explique que les Commissions de l'équité salariale de l'Ontario et du Québec recommandent qu'en cas de doute sur la similitude de deux ou plusieurs emplois, il est préférable de ne pas les regrouper et d'établir des catégories d'emplois distinctes.

Un exemple pris dans la jurisprudence du Tribunal de l'équité salariale de l'Ontario illustre bien ce point. Il s'agit d'un cas relatif à des enseignantes de l'élémentaire[8]. Le litige entre la Commission scolaire et le syndicat représentant les enseignantes portait sur le nombre de catégories d'emplois. La Commission scolaire soutenait que toutes les enseignantes faisaient partie de la même catégorie d'emplois alors que le syndicat affirmait qu'elles devaient être réparties en sept catégories selon le niveau de qualification exigé. La prédominance reposait essentiellement sur ce débat puisque les hommes étaient prédominants dans les catégories les plus qualifiées et les mieux rémunérées. Le tribunal a donné raison au syndicat et admis la présence de catégories d'emplois distinctes. Il a justifié sa décision par le fait que les qualifications additionnelles constituaient une exigence nécessaire pour accéder aux postes de niveau supérieur.

Flexibilité d'application des critères

La définition de la catégorie d'emplois n'exige pas de faire l'évaluation complète des qualifications et des responsabilités ni de calculer avec précision la rémunération globale. Il s'agit simplement d'un premier tri à partir d'indicateurs relativement

---

[7] John Kervin, *supra,* note 1, p. 9.

[8] *Re Wentworth County Board of Education, (1991),* 2 P.E.R. 37.

simples, tels que, par exemple, le niveau de diplôme ou l'accès à un régime de rémunération basée sur les compétences.

La Commission canadienne de l'équité salariale proposée devrait adopter la notion de « similitude ».

La notion de similitude des fonctions, des responsabilités et des qualifications a été définie dans divers guides[9] et la Commission canadienne de l'équité salariale proposée, dont nous recommandons l'institution, pourra les reprendre en les adaptant à la diversité des situations des organisations sous juridiction fédérale en illustrant clairement leur application. Cette similitude implique une certaine flexibilité, ce qui n'aurait pas été le cas si au terme semblable dans les législations mentionnées plus haut, on avait substitué le terme *identique*.

> [TRADUCTION] Il est nécessaire de maintenir la flexibilité de manière à pouvoir prendre en compte les moyens personnalisés d'organisation des divers lieux de travail.
>
> Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC), soumission finale au Groupe de travail sur l'équité salariale, novembre 2002, p. 14.

Besoin d'un autre critère.

Compte tenu de l'analyse qui précède au sujet des critères devant déterminer les catégories d'emplois, nous recommandons d'ajouter aux trois critères couramment utilisés dans les lois proactives, un quatrième critère, celui de l'accès semblable à la rémunération globale et aux avantages à valeur pécuniaire. Nous le retenons pour des raisons de cohérence avec les étapes ultérieures du programme d'équité salariale où la rémunération inclut les deux composantes et également en raison du fait que la rémunération flexible n'est plus négligeable dans plusieurs entreprises. Ici aussi, il ne s'agit pas à l'étape des catégories d'emplois de faire des calculs élaborés, mais de s'assurer que l'on regroupe ensemble des emplois qui ont un accès semblable à la rémunération flexible ainsi qu'aux avantages sociaux.

9.1 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale contienne une disposition qui détermine une catégorie d'emplois selon les quatre critères suivants :

- **des fonctions ou des responsabilités semblables;**
- **des qualifications semblables;**

[9] Voir par exemple la Commission canadienne des droits de la personne (http://www.chrc-ccdp.ca), la Commission de l'équité salariale au Québec (http://www.ces.gouv.ca/fr/ english.asp) et la Commission de l'équité salariale de l'Ontario.

- **un même taux de salaire ou une même échelle salariale; et**
- **un accès égal à la rémunération globale et aux avantages à valeur pécuniaire.**

La taille de la catégorie d'emplois

L'exigence d'un seuil minimum a des effets indésirables.

Certaines lois sur l'équité salariale, telles que celles de la Nouvelle-Écosse[10] et du Manitoba,[11] exigent un nombre minimal de titulaires dans une catégorie d'emplois afin qu'elle fasse partie du programme d'équité salariale. Cette taille minimale est de 10 employés. Au Manitoba, il y a possibilité par entente ou réglementation d'inclure des catégories d'emplois dont la taille est plus petite. Une telle exigence a eu des effets non souhaitables, notamment celui d'exclure des programmes d'équité salariale des emplois à prédominance masculine pouvant être utilisés comme comparateurs[12]. Ces derniers sont souvent considérés plus spécialisés et comptent, par conséquent, un petit nombre de titulaires. Ces effets négatifs risquent ainsi de réduire de façon injustifiée les comparaisons salariales et c'est pourquoi nous ne recommandons pas d'exiger une taille minimale des catégories d'emplois.

Le regroupement des catégories d'emplois

Groupes de catégories d'emplois.

Une fois les catégories d'emplois déterminées selon les quatre critères mentionnés plus haut, on pourrait éventuellement les réunir dans un groupe d'emplois aux fins de comparaisons salariales. C'est ce que prévoit la Loi sur l'équité salariale de l'Ontario[13] pour les catégories à prédominance féminine. Le paragraphe 6(9) de la Loi indique la procédure à suivre dans un tel cas et le paragraphe 6(10) définit le groupe d'emplois :

***Loi sur l'équité salariale* de l'Ontario.**

> 6.(9) Lorsque l'employeur traite un groupe d'emplois comme une catégorie d'emplois à prédominance féminine, le taux de catégorie de la catégorie d'emplois particulière au sein du groupe qui comporte le plus grand nombre d'employés est le taux de catégorie de ce groupe. La valeur du travail effectué par la catégorie particulière est la valeur du travail effectué par le groupe.

---

10 Nouvelle-Écosse, *Pay Equity Act*, R.S.N.S. 1989, chap. 337.

11 Manitoba, *supra*, note 3.

12 Voir notamment *Pay Equity in the Manitoba Civil Service*, Winnipeg, Manitoba Civil Service Commission, 1988; et Susan Genge, *L'équité salariale au Canada : Les solutions. L'expérience des praticiennes et praticiens en équité salariale de divers syndicats*, rapport préparé pour Développement des ressources humaines Canada et le comité spécial sur l'équité salariale du Congrès du travail du Canada, 1994.

13 Ontario, *supra*, note 5.

> 6.(10) Groupe d'emplois. S'entend d'une série de catégories d'emplois qui sont reliées entre elles en raison de la nature des tâches que comporte chaque catégorie d'emplois de la série et réparties en grades consécutifs.

Les catégories d'emplois doivent être groupées après l'évaluation afin d'éviter les biais.

À première vue, il peut paraître intéressant aux fins de simplifier la tâche du comité d'équité salariale de regrouper les catégories d'emplois à prédominance féminine qui font partie d'une même famille. Toutefois, ce regroupement est effectué sur des bases qui ne sont pas nécessairement valides dans un cadre d'équité salariale. Le problème que pose une telle approche est de consacrer la hiérarchie existant entre les catégories d'emplois à prédominance féminine sans avoir vérifié si elle correspond bien à celle qui résulterait de l'évaluation des emplois. Par conséquent, la loi ne devrait pas permettre la création de groupes d'emplois à cette étape du processus alors que le comité n'a pas encore évalué chacune des catégories d'emplois. Par contre, une fois l'évaluation réalisée, il sera possible de regrouper les catégories d'emplois à partir de l'établissement d'intervalles de points. Cela pourra effectivement simplifier l'étape des comparaisons salariales, à condition que le regroupement soit fait sans discrimination.

La prédominance des catégories d'emplois

Emplois stéréotypés et ségrégation professionnelle.

Lorsque l'on analyse le marché du travail, on constate que certains emplois ont une image qui les fait correspondre spontanément à certains groupes sociodémographiques, par exemple :

- Secrétaires : femmes;
- Mécaniciens : hommes;
- Couturières dans les industries de l'habillement : femmes appartenant aux minorités visibles;
- Employés des services de restauration rapide : jeunes.

Cette image résulte du fait que traditionnellement les travailleurs de chacune de ces professions partagent presque tous une même caractéristique démographique tant sur le marché du travail en général que dans une entreprise en particulier. Cela contribue à « étiqueter » les emplois comme féminins, masculins ou occupés par des travailleurs des minorités visibles et reflète la ségrégation professionnelle encore répandue sur le marché du travail.

Ségrégation professionnelle.

Tel qu'indiqué au chapitre premier, préjugés et stéréotypes relatifs au travail féminin, pouvoirs de négociation inégaux, et pratiques de gestions traditionnelles prennent appui sur cette

ségrégation professionnelle et affectent de façon désavantageuse la valeur et le salaire de ces emplois. Cette situation est très bien documentée en ce qui concerne les femmes, par contre, le rôle de la ségrégation professionnelle dans la discrimination salariale à l'égard des autres groupes est documenté de façon plus limitée au Canada tant dans la recherche scientifique que dans la jurisprudence.

Définition et critères de prédominance dans les différentes juridictions canadiennes

Prédominance sexuelle.

La plupart des dispositions législatives relatives à l'équité salariale, notamment les lois proactives, traitent exclusivement de la prédominance sexuelle. Au plan fédéral, l'*Ordonnance de 1986 sur la parité salariale* définit un seuil de représentation mobile variant avec la taille du groupe professionnel considéré :

> Art. 13. Pour l'application de l'article 12, un groupe professionnel est composé majoritairement de membres d'un sexe si, dans l'année précédant la date du dépôt de la plainte, le nombre de membres de ce sexe représentait au moins :
>
> (a) 70 pour cent du groupe professionnel, dans le cas d'un groupe comptant moins de 100 membres;
>
> (b) 60 pour cent du groupe professionnel, dans le cas d'un groupe comptant de 100 à 500 membres;
>
> (c) 55 pour cent du groupe professionnel, dans le cas d'un groupe comptant plus de 500 membres[14].

La législation canadienne d'équité salariale, et plus particulièrement la législation proactive, vise à examiner la situation des travailleuses occupant des postes à prédominance féminine.

Ces seuils sont basés au départ sur le principe selon lequel la majorité dans un groupe est représentée par 50 p. 100 plus un. Toutefois, comme le précise l'extrait suivant, la Commission des droits de la personne a voulu éliminer l'effet du hasard :

---

[14] Canada, *Ordonnance de 1986 sur la parité salariale*, DORS/86-1082.

> [TRADUCTION] La deuxième étape consiste à s'assurer que la composition du groupe n'était pas due au hasard et à pouvoir conclure avec une certaine certitude statistique que le groupe était vraiment à prédominance féminine. Donc la norme choisie, utilisée dans la jurisprudence américaine de trois écarts-types, faisant en sorte que le pourcentage varierait en fonction de la taille de l'échantillon [...]. [...] Le dénominateur commun entre 70 % pour un groupe de 100 ou moins et 60 % pour un groupe de 100 à 500 et 55 % pour un groupe de plus de 500 est qu'ils représentent tous le même degré de confiance, en termes statistiques, que la composition du groupe a la prédominance sexuelle que vous aviez conclu qu'elle avait[15].

Les seuils mobiles peuvent fausser les résultats.

Ces seuils mobiles de prédominance selon la taille de la catégorie d'emplois peuvent entraîner des résultats incohérents dans certains cas, comme le font valoir, certains documents présentés au Groupe de travail.

> [TRADUCTION] Le système actuel d'utiliser des seuils mobiles pour déterminer la prédominance sexuelle au présent article 13 de la Loi canadienne sur les droits de la personne a causé des problèmes qu'il y a lieu de redresser. [...]
>
> Par exemple, lorsque le gouvernement fédéral cède des parties de la fonction publique à des employeurs distincts, sociétés d'État ou employeurs du secteur privé, ce qui était auparavant un groupe important, exigeant 55 % pour établir la prédominance sexuelle, peut devenir plusieurs petits groupes. Ces groupes peuvent ne pas satisfaire à la « nouvelle » exigence de 70 % de prédominance sexuelle bien que, à la suite du transfert, les titulaires des postes et le travail qu'ils effectuent peuvent ne pas avoir changé.
>
> Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC), soumission finale au Groupe de travail sur l'équité salariale, novembre 2002, p. 14.

---

15 Commission canadienne des droits de la personne, *Information Session on Pay Equity*, 1987, p. 34.

Québec : motifs de discrimination autres que le sexe.

À l'opposé de l'approche fédérale, la prise en compte de critères autres que le sexe ainsi que de leurs interrelations a été retenue au Québec dans le cadre de l'article 19 de la *Charte des droits et libertés de la personne*. Afin de pouvoir donner une portée pratique à l'interdiction de discrimination salariale, énoncée à l'article 19, incluant celle qui est fondée sur d'autres motifs que le sexe, tel qu'énoncé à l'article 10, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a adopté en 1989 des Lignes directrices[16] comptant un large éventail d'indicateurs. Il s'agit des seuls indicateurs développés jusqu'ici au Canada pour établir la discrimination salariale fondée également sur d'autres motifs que le sexe.

Québec : indicateurs de prédominance sexuelle.

La liste ci-dessous présente certains indicateurs de prédominance sexuelle :

- taux de représentation des femmes ou des hommes (60 %) dans une catégorie d'emplois;
- évolution historique du taux de représentation selon le sexe dans une catégorie d'emplois;
- stéréotypes occupationnels;
- disproportion du taux de représentation selon le sexe dans une catégorie d'emplois par rapport aux taux de représentation dans l'ensemble des effectifs de l'employeur;
- taux de représentation selon le sexe dans une sous catégorie d'une catégorie d'emplois formel chez un même employeur;
- taux de représentation des autres groupes visés par l'article 10;
- taux de représentation des femmes répondant également à un autre critère de l'article 10[17].

---

16 M.-T. Chicha-Pontbriand. *À travail égal, salaire égal sans discrimination : Lignes directrices pour la détermination du lien avec un des critères de discrimination de l'article 10 de la Charte*, Montréal, 1989, (révisé en 1998).

17 L'article 10 de la *Charte des droits et libertés de la personne* se lit comme suit : « Toute personne a droit à la reconnaissance et à l'exercice, en pleine égalité, des droits et libertés de la personne, sans distinction, exclusion ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, la grossesse, l'orientation sexuelle, l'état civil, l'âge sauf dans la mesure prévue par la loi, la religion, les convictions politiques, la langue, l'origine ethnique ou nationale, la condition sociale, le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap. »

Québec : Indicateurs d'autres motifs de discrimination.

En ce qui concerne la prédominance autre que sexuelle, les Lignes directrices de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec présentent une deuxième série d'indicateurs qui ressemblent à la précédente, sauf en ce qui concerne le premier indicateur—le seuil de 60 % de représentation féminine ou masculine—qui est remplacé par :

> Une disproportion entre le taux de représentation d'un groupe dans une catégorie d'emplois et le taux de représentation de ce groupe dans la population active[18].

Indicateurs dans d'autres pays.

Certains de ces indicateurs proviennent de la loi proactive ontarienne alors que d'autres ont été développés aux États-Unis. Nous les définissons brièvement ci-dessous.

L'indicateur historique

L'indicateur historique exige une longue période d'observation.

Cet indicateur retient l'évolution du taux de représentation des femmes ou des hommes (ou des membres de tout autre groupe auquel s'applique l'article 19 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec) dans la catégorie d'emplois pour la période précédant le calcul de la prédominance. Il est fondé sur le fait que pour diverses raisons d'ordre conjoncturel—départ à la retraite, licenciements—le pourcentage de femmes ou d'hommes (ou de membres du groupe visé) dans un emploi peut être temporairement plus faible. Afin de déterminer avec certitude la prédominance, il faudra examiner la tendance historique sur quelques années.

Le stéréotype occupationnel

Stéréotype occupationnel.

Le stéréotype occupationnel correspond à l'image couramment répandue dans la société quant à l'identité sexuelle ou ethnique des travailleurs dans une occupation spécifique. Certaines occupations sont spontanément associées à l'un ou l'autre sexe, par exemple enseignantes au primaire ou infirmières pour les femmes, physiciens ou pompiers pour les hommes. Cette association est attribuable au fait que dans la société, ce sont surtout des femmes que l'on retrouve dans les deux premières professions et des hommes dans les deux dernières. Elle vient également du fait que les deux premières occupations sont perçues comme faisant appel à des caractéristiques féminines : soin et attention aux enfants, aptitudes aux relations interpersonnelles, similitude avec des activités domestiques. Les deux autres au contraire sont axées sur des sciences pures ou des efforts physiques importants, caractérisant davantage

---

[18] M.-T. Chicha-Pontbriand, *supra*, note 16.

les aptitudes perçues comme masculines. Ces processus largement répandus dans la population sont à la source des stéréotypes occupationnels.

La disproportion entre le taux de représentation dans une catégorie d'emplois et le taux de représentation dans l'ensemble des effectifs de l'employeur

Représentation disproportionnée dans une catégorie d'emplois.

Il s'agit ici, par exemple, de cas où dans une entreprise, les femmes ne représentent que 8 p. 100 des effectifs, mais que, par contre, elles constituent 45 p. 100 des employés d'une catégorie d'emplois. En pareil cas, il serait raisonnable de considérer que cette catégorie d'emplois est à prédominance féminine.

Inversement, dans des milieux d'emplois très féminisés on peut retrouver une occupation dans laquelle les hommes seraient représentés par exemple à 45 p. 100. Le comité d'équité salariale aurait toute la latitude voulue pour considérer cet emploi comme masculin. Cela constituerait également une solution dans certains secteurs à prédominance féminine tels que les services sociaux, dans lesquels, sans un tel indicateur, il y a un risque de ne pas trouver de comparateurs masculins.

La ségrégation intra occupationnelle et le taux de représentation selon le sexe dans une sous-catégorie d'une catégorie d'emplois

Sous-catégories nouvelles ou existantes d'emplois féminins dans des catégories d'emplois à prédominance masculine.

Cet indicateur réfère à la notion de micro ségrégation. C'est ainsi qu'aujourd'hui on constate que certaines professions traditionnellement masculines se féminisent, telles que la profession d'avocats, de médecins, de vétérinaires ou de pharmaciens. Toutefois, la représentation des femmes n'est pas répartie également entre les différentes spécialisations. En médecine, on les retrouve en très grand nombre en médecine familiale, en pédiatrie ou en obstétrique/ gynécologie; en droit, elles se retrouvent également beaucoup plus nombreuses en droit de la famille, mais en petit nombre en droit criminel ou commercial; dans les postes de cadre, on les retrouve très majoritairement dans les ressources humaines, mais rarement en marketing ou en production. Cet indicateur était nécessaire car la notion de catégorie d'emplois n'était pas définie dans la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec. Par contre, dans le cadre d'une loi proactive, ces distinctions peuvent être prises en compte lors de la détermination des catégories d'emplois.

Taux de représentation des autres groupes visés par l'article 10 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec

Les femmes et autres groupes désavantagés.

Cet indicateur réfère à une situation où l'on observerait un taux relativement faible de représentation féminine dans une catégorie d'emplois (par exemple 45 %) concurremment à une concentration (par exemple 20 %) de travailleurs masculins appartenant aux minorités visibles, autochtones ou ayant une incapacité. Cela constituerait un signe que cet emploi a une concentration de travailleurs appartenant à des groupes discriminés sur le marché du travail. Par conséquent, si dans le cadre d'une plainte à la Commission des droits de la personne du Québec, un plaignant travaillant dans une telle catégorie d'emplois allègue la discrimination salariale, cet emploi pourra être considéré comme à prédominance féminine, même s'il n'atteint pas une représentation féminine de 60 p. 100.

Le taux de représentation des femmes répondant également à d'autres critères de discrimination

Double désavantage.

Cet indicateur tient compte du fait que depuis de nombreuses années on constate que les travailleuses des minorités visibles, autochtones ou ayant une incapacité sont doublement désavantagées du point de vue salarial tant par rapport aux hommes de leur groupe que par rapport aux autres travailleuses[19]. Son interprétation est la suivante : si dans une catégorie d'emplois, le total de la représentation féminine s'élève disons à 45 p. 100 mais qu'une certaine proportion d'entre elles est constituée de travailleuses des minorités visibles, il y a une forte probabilité que l'on y retrouve une discrimination salariale. Par conséquent, une plaignante d'une telle catégorie d'emplois pourrait invoquer le fait qu'il s'agit d'une catégorie d'emplois à prédominance féminine qui doit être comparée aux catégories à prédominance masculine de l'entreprise.

Une disproportion entre le taux de représentation d'un groupe dans une catégorie d'emplois et le taux de représentation de ce groupe dans la population active

Représentation disproportionnée

Cet indicateur remplace celui du seuil de représentation de 60 p. 100 considéré pertinent pour les femmes dont la représentation dans la population active oscille autour de 45 p. 100, mais non pour les autres groupes qui sont nettement minoritaires sur le marché du travail. Le choix de cet indicateur est fondé sur le fait que c'est souvent la disproportion de la

---

[19] Voir chapitre 1.

représentation d'un groupe dans une occupation, comparativement à sa représentation dans la population, qui peut créer le stéréotype ou le préjugé et dévaloriser éventuellement cette occupation.

Sur la base de cet indicateur, un plaignant pourrait, en vertu de l'article 19 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec, soutenir qu'il est victime de discrimination salariale en indiquant, entre autres, qu'il occupe un emploi dans lequel les travailleurs des minorités visibles représentent un pourcentage important des travailleurs, disons 40 p. 100. Évidemment, cette prédominance n'est qu'un des éléments de preuve de discrimination salariale puisqu'il faut également démontrer l'égalité de valeur et l'existence d'un écart salarial défavorable. Mais en admettant un tel indicateur, on évite de considérer comme irrecevable une plainte en raison du faible pourcentage de représentation du groupe dans l'occupation visée.

Seuils dans diverses provinces.

Lorsque l'on passe aux lois proactives, on constate une évolution graduelle.[20] La loi proactive du Manitoba retient uniquement des indicateurs statistiques de prédominance et situe celle-ci à 70 p. 100 de femmes ou d'hommes dans une catégorie d'emplois. La législation sur l'équité salariale de l'Île-du- Prince-Édouard[21] et de la Nouvelle-Écosse[22] retiennent également un seuil statistique plus bas, soit 60 p. 100 de femmes ou d'hommes. Au Nouveau-Brunswick, le seuil est différencié : 60 p. 100 de femmes pour les emplois à prédominance féminine et 70 p. 100 pour ceux à prédominance masculine. Il faut noter que la plupart de ces lois stipulent que l'employeur et l'agent négociateur pourront utiliser d'autres critères de type qualitatif, en donnant parfois des exemples.

La loi ontarienne retient également des seuils statistiques différenciés : 60 p. 100 pour la prédominance féminine et 70 p. 100 pour la prédominance masculine, mais y ajoute explicitement deux autres indicateurs :

> 1. (5). Aux fins de décider si une catégorie d'emplois est une catégorie d'emplois à prédominance féminine ou une catégorie d'emplois à prédominance masculine, ou de convenir de la prédominance d'une catégorie d'emplois, il est tenu compte du sexe des personnes qui exercent traditionnellement

---

20 Manitoba, *supra*, note 3.

21 Île-du-Prince-Édouard, *supra*, note 4.

22 Nouvelle-Écosse, *supra*, note 10.

ces emplois, des stéréotypes sexuels attachés à des domaines d'emplois, ainsi que des autres critères qui peuvent être prescrits par les règlements[23].

La loi proactive du Québec[24] qui, comme les autres lois proactives, vise uniquement à corriger la discrimination salariale basée sur le sexe[25] retient quatre critères :

Québec : seuil des critères.

- un seuil statistique de 60 % pour les catégories à prédominance féminine et celles à prédominance masculine;
- l'évolution historique du taux de représentation des femmes ou des hommes dans cette catégorie d'emplois;
- le stéréotype occupationnel;
- la disproportion entre le taux de représentation des femmes ou des hommes dans la catégorie d'emplois et leur taux de représentation dans les effectifs de l'employeur.

Emplois « neutres ».

Dans toutes les lois canadiennes sur l'équité salariale, une catégorie d'emplois qui ne répond à aucun des critères de prédominance est considérée comme « neutre » et est exclue du programme d'équité salariale.

Les critères de prédominance doivent être plus flexibles. Doivent être impartiaux.

Contrairement à la détermination des catégories d'emplois où tous les critères doivent être respectés pour décider qu'un regroupement de postes constitue une catégorie d'emplois, en matière de prédominance, les lois proactives laissent aux responsables du programme d'équité salariale la liberté de choisir le critère le plus pertinent. La condition qui doit guider le choix entre les différents critères est l'obligation de s'assurer que ce choix soit exempt de discrimination fondée sur le sexe. Par exemple, dans le cas d'une catégorie d'emplois considérée comme neutre, il faut vraiment pouvoir justifier qu'aucun des indicateurs ne permet de conclure que l'emploi est à prédominance féminine ou masculine. On pourrait en effet observer des situations où cette exclusion a pour objectif de retirer du programme d'équité salariale un comparateur masculin bien rémunéré.

---

23 Ontario, *supra*, note 5.

24 Québec, *supra*, note 6.

25 Les plaintes en discrimination salariale sur des motifs autres que le sexe féminin continuent à être traitées à la Commission des droits de la personne en vertu de l'article 19 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec.

Les indicateurs de prédominance d'une loi proactive fédérale

À partir de l'exposé qui précède sur les diverses dispositions relatives à la prédominance, quelles sont les dimensions que l'on pourrait retenir dans le cadre d'une loi proactive dans la juridiction fédérale?

Les indicateurs statistiques

Indicateurs statistiques faciles à appliquer mais trop sensibles aux changements mineurs.

Comme nous l'avons constaté, les indicateurs statistiques consistent en des pourcentages précis à partir desquels on peut conclure qu'une catégorie d'emplois est à prédominance féminine ou masculine. L'avantage d'un tel seuil est sa facilité d'application. Toutefois, il comporte un désavantage important dû au fait qu'un changement minime dans la représentation des femmes ou des hommes dans la catégorie d'emplois au moment où le programme est établi risque d'en modifier la prédominance sexuelle; Par exemple, lorsque le nombre de titulaires dans une catégorie d'emplois est faible, le départ d'un ou deux employés peut modifier complètement le pourcentage de représentation. Ceci finit par donner un caractère quelque peu artificiel à la prédominance et fait perdre de vue sa vraie raison d'être.

Le seuil statistique à partir duquel une profession est identifiée à un groupe sociodémographique (l'étiquetage) est parfois inférieur à 50 p. 100 comme l'indiquent certaines recherches :

> [TRADUCTION] [...] à mesure que la proportion des femmes atteint le « point de pivot », c'est-à-dire le point à partir duquel le travail devient défini comme un travail de femme, la proportion des femmes devrait avoir un effet négatif important sur les salaires des hommes et des femmes. Cependant, une fois le point de pivot atteint, les augmentations dans la proportion des femmes devraient avoir peu d'effet sur les salaires parce que, une fois que des emplois ont été définis comme des emplois de femme, les augmentations ultérieures de la proportion des femmes devraient avoir peu d'effets négatifs.
>
> J. Pfeffer et A. Davis-Blake, « The Effect of the Proportion of Women on Salaries: The Case of College Administrators ». *Administrative Science Quarterly*, vol. 32, 1987, p. 14.

Le seuil critique est entre 30 et 40 pour cent de femmes.

Dans l'étude effectuée par Pfeffer et Davis-Blake, le seuil critique observé (tipping point) se situait entre 30 p. 100 et 40 p. 100 de femmes dans l'occupation examinée. Le lien entre prédominance et discrimination salariale passe par des variables de diverses natures, notamment des variables psychosociales. Leur influence sur la valeur et le salaire des emplois est durable et ne disparaît pas automatiquement parce que la représentation des femmes ou des hommes dans un emploi chute de 60 p. 100 à 50 p. 100 ou 45 p. 100, par exemple.

L'ajout d'indicateurs de type qualitatif signifie aussi que l'indicateur statistique ne constitue pas une condition obligatoire pour qu'un emploi soit déclaré à prédominance féminine ou à prédominance masculine. Cela étant admis, le débat autour du seuil précis de l'indicateur statistique devient secondaire, puisque quel que soit le chiffre retenu, il n'aura pas un poids déterminant dans les décisions relatives à la prédominance.

Le seuil de prédominance devrait être le même pour les femmes et les hommes.

De nombreux mémoires présentés au Groupe de travail ont suggéré de retenir un seuil de 50 p. 100 + 1 afin de déterminer la prédominance. Nous avons vu qu'au départ, cette norme a justifié le choix de l'échelle mobile instituée dans l'*Ordonnance de 1986 sur la parité salariale*. Nous favorisons une telle approche notamment dans un contexte où d'autres indicateurs peuvent également venir étayer la prédominance. Toutefois, afin d'éviter l'ambiguïté qui résulterait de très petites variations autour de 50 p. 100, nous établissons le seuil recommandé à 60 p. 100 pour les catégories d'emplois à prédominance féminine. En outre, à notre avis, il n'y a aucune justification pour fixer un seuil différent pour les catégories d'emplois à prédominance masculine.

De plus, comme le souligne Paul Durber :

> L'échelle progressive, unique en son genre, trouve probablement sa plus grande utilité lorsqu'il existe un seul critère, quantitatif, pour convenir de la prédominance.
>
> Paul Durber, *Critères et unité d'analyse pour l'évaluation de la prédominance d'un sexe et de l'équité salariale*, document de recherché (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002, p. 27.

9.2 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale contienne une disposition qui indique qu'une catégorie d'emplois soit considérée à prédominance féminine ou masculine lorsqu'au moins 60 p. 100 des employés sont des femmes ou des hommes.

Les critères qualitatifs

Les critères purement quantitatifs ne suffisent pas.

Ces critères sont considérés qualitatifs car, même si certains font appel à des données chiffrées, ils laissent une marge d'appréciation aux responsables à partir d'éléments contextuels qualitatifs. Les mémoires présentés au Groupe de travail soulignent la nécessité d'élargir les critères.

> [...] (la) législation fédérale devrait également tenir explicitement compte de la fonction historique et des stéréotypes professionnels en fonction du sexe qui peuvent être rattachés à une catégorie ou à un domaine d'emploi particulier au fil du temps. De cette façon, la nature systémique et profonde de l'équité salariale peut être reconnue.
>
> Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier (SCEP), soumission au Groupe de travail sur l'équité salariale, avril 2002, p. 5.

> [TRADUCTION] [...] pour aider davantage les employeurs, nous suggérons que deux autres principes soient considérés—le stéréotype sexuel et les antécédents historiques. On devrait utiliser ces deux critères conjointement au pourcentage d'occupation pour identifier la prédominance sexuelle d'un emploi.
>
> Le Groupe Hay, soumission au Groupe de travail sur l'équité salariale, juin 2002, p. 24.

La tendance à utiliser une large gamme d'indicateurs vise à éviter que la prédominance ne soit qu'un calcul purement statistique qui masquerait la réalité du milieu de travail.

> Les critères relatifs à la prédominance d'un sexe sont nécessaires pour que l'on puisse comprendre où les femmes travaillent. Vu l'évolution de la situation dans les professions en général et vu la variété de structures professionnelles en place dans le milieu de travail, il est possible qu'un critère purement quantitatif ne permette pas de voir certains secteurs où les femmes sont concentrées.
>
> Paul Durber, *Critères et unité d'analyse pour l'évaluation de la prédominance d'un sexe et de l'équité salariale*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité, 2002, p. 28.

C'est pourquoi, tel qu'indiqué ci-dessous, nous recommandons également l'utilisation d'autres critères de prédominance en plus du seuil statistique.

Un écart significatif entre le taux de représentation dans la catégorie d'emplois et le taux de représentation dans l'effectif couvert par le programme

Représentation disproportionnée.

On constate, dans certains milieux de travail, que les emplois de production sont à forte majorité masculine à l'exception de l'un d'entre eux, où les femmes ont une présence non négligeable. C'est le cas par exemple des travailleurs affectés à la reliure dans les imprimeries ou de ceux qui s'occupent du tri et de l'assemblage des fils électriques dans les entreprises de fabrication d'appareils électriques. Dans de tels cas, on constate que, bien que les travailleuses ne soient pas majoritaires dans la catégorie d'emplois, elles y sont cantonnées en presque totalité et on ne les retrouve pas dans les autres catégories d'emplois. On peut constater également que lorsqu'une candidate se présente pour travailler dans de telles entreprises, elle est automatiquement acheminée vers cette catégorie d'emplois. Lorsque l'on examine la répartition des salaires, on constate très souvent que l'emploi le plus féminisé dans ces milieux de travail est aussi le moins bien rémunéré. Le résultat est une disproportion entre le taux de représentation des travailleuses dans cette catégorie d'emplois et leur taux de représentation dans les autres catégories du programme. Une situation similaire peut se rencontrer en ce qui concerne les hommes dans des milieux de travail féminins. Dans un cas pareil, l'indicateur de disproportion constituerait d'ailleurs une solution appropriée dans certains secteurs à prédominance féminine tels que les services sociaux, puisqu'il permettrait d'identifier un comparateur masculin.

9.3 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale contienne une disposition qui indique qu'une catégorie d'emplois soit considérée à prédominance féminine ou masculine lorsque l'écart entre le taux de représentation des femmes ou des hommes dans cette catégorie d'emplois et leur taux de représentation dans l'effectif du programme d'équité salariale est jugé significatif.

L'indicateur historique

De nombreux mémoires soumis au Groupe de travail ont souligné l'intérêt de l'importance de l'indicateur historique.

> Si la prédominance d'un sexe ou l'autre change après plusieurs années d'une évolution stable du point de vue historique, il y a lieu de se poser des questions. Pourquoi cette prédominance est-elle différente soudainement? Est-ce un renversement naturel ou bien l'employeur tente-t-il ainsi d'éviter des réclamations d'équité salariale?
>
> Association canadienne des employées en télécommunications, mémoire présenté au Groupe de travail sur l'équité salariale, juin 2002, p. 6.

Évolution historique.

Au Québec, il n'y a pas de durée déterminée pour établir l'évolution historique. Deux facteurs peuvent être pris en compte : le taux de roulement du personnel et la date à laquelle a été fixée la rémunération de la catégorie d'emplois. Plus le taux de roulement du personnel est élevé plus la période considérée devra être longue afin de pouvoir déceler une tendance. Quant à la date à laquelle a été fixée la rémunération de la catégorie d'emplois, son fondement réside dans le lien qui existe entre la fixation du salaire et la prédominance perçue de la catégorie d'emplois, lien qui est inhérent à la problématique de l'équité salariale. Une condition importante, comme le souligne la Commission de l'Ontario, est qu'il s'agisse d'une période de temps au cours de laquelle les caractéristiques de la catégorie d'emplois sont demeurées essentiellement les mêmes[26].

9.4 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale indique que l'évolution historique du taux de représentation des femmes ou des hommes dans une catégorie d'emplois soit prise en compte afin de déterminer la prédominance sexuelle dans cette catégorie d'emplois.

---

[26] Commission de l'équité salariale de l'Ontario. Directive nº 7. *Détermination de la prédominance d'un sexe dans les catégories d'emplois*. Disponible sur le site Web de la Commission au http://www.gov.on.ca/lab/pec/peo/french/guidelines/ge_7.html.

Le stéréotype occupationnel

Les indicateurs peuvent être internes ou externes.

Cet indicateur, retenu dans les législations ontarienne et québécoise sur l'équité salariale, réfère à l'ensemble du marché du travail ou même de la société. Alors que les indicateurs précédents se calculent d'après les données de l'entreprise, le stéréotype occupationnel peut s'appuyer sur des données externes ou internes, telles que :

- les monographies professionnelles, les manuels scolaires ou la littérature en général;
- les statistiques nationales ou régionales qui indiquent un taux de représentation élevé de l'un ou l'autre sexe dans cette occupation;
- les anciennes offres d'emplois, descriptions de tâches ou conventions collectives.

Le stéréotype occupationnel est particulièrement utile lors de la création d'une nouvelle catégorie d'emplois dans l'entreprise, puisqu'on ne dispose alors d'aucune donnée interne quant à la prédominance sexuelle.

Le stéréotype occupationnel est généralement un indicateur facile à déterminer et à appliquer puisque, par définition, il est censé être assez répandu dans la société. De plus, il est étroitement relié à la problématique de la discrimination salariale puisqu'il reflète l'image que l'on se fait d'un emploi, de ses exigences et, par ricochet, de sa valeur.

9.5 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale indique qu'une catégorie d'emplois soit considérée à prédominance féminine ou masculine lorsqu'elle est couramment associée aux femmes ou aux hommes en raison de stéréotypes occupationnels.

L'inclusion d'autres groupes désignés

La double discrimination

Incidence de la double discrimination.

De nombreux mémoires présentés au Groupe de travail, ainsi que les discussions qui ont eu lieu lors de la table ronde qui a réuni les diverses associations de femmes[27] ont souligné la situation de double discrimination dont sont victimes les travailleuses autochtones, membres des minorités visibles ou ayant une incapacité.

---

[27] Cette Table ronde s'est tenue le 25 octobre 2002 et a réunit des représentantes de diverses associations féminines.

> [...] il est temps d'étendre la portée de la *Loi* pour y inclure d'autres éléments dans la notion de discrimination, notamment la discrimination salariale fondée sur la race. Si la ségrégation professionnelle selon la race se produit dans les lieux de travail, [...] et que systématiquement, le travail exécuté par les personnes des groupes minoritaires est sous-évalué, il faudra inclure la race dans la loi sur l'équité salariale. Cependant, il est évident que d'autres études sont nécessaires pour établir de façon appropriée quelles sont les formes de discrimination systémique et pour trouver des solutions adéquates, car les effets de la discrimination systémique risquent de s'ajouter aux effets discriminatoires sur les salaires des femmes, plus particulièrement ceux des femmes de couleur.
>
> Syndicat des Métallurgistes unis d'Amérique (Les Métallos au Canada), soumission au Groupe de travail sur l'équité salariale, juin 2002, p. 7-8.

> En conséquence, non seulement les problèmes spécifiques des femmes racialisées doivent-ils être analysés plus avant, mais ils doivent aussi être reconnus et pris en compte dans le nouveau régime législatif d'équité salariale.
>
> [...]
>
> L'ANFD considère que les préoccupations spécifiques aux femmes handicapées doivent être reconnues et prises en ligne de compte dans tout nouveau régime législatif d'équité salariale.
>
> Association nationale de la femme et du droit (ANFD), mémoire au Groupe de travail sur l'équité salariale, décembre 2002, pp. 13, 16.

> Il semble n'y avoir aucun doute que la discrimination salariale systémique n'est pas fondée uniquement sur le sexe, mais aussi sur la race et la déficience. De plus, la discrimination étant souvent interactive, les femmes des minorités visibles peuvent en être victimes deux fois plus. À cet égard, le SCEP appuie et adopte les soumissions du CTC qui demandent l'élargissement de l'équité salariale pour y inclure la discrimination salariale fondée sur ces autres motifs. Si l'équité salariale vise à éliminer la discrimination salariale systémique traditionnelle, elle doit englober les groupes qui sont désavantagés à cause d'autres motifs illicites.
>
> Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier (SCEP), soumission complémentaire au Groupe de travail sur l'équité salariale, novembre 2002, p. 5.

Selon les représentantes du Conseil national des femmes métisses, on retrouve les travailleuses de ce groupe vivent une ségrégation professionnelle et se retrouvent en forte proportion dans des emplois tels que serveuses ou cuisinières de restaurant, où elles sont victimes de discrimination salariale en raison de leur origine et de leur sexe[28].

Les programmes doivent noter aussi la présence d'autres motifs de discrimination.

Lorsque la prédominance d'une catégorie d'emplois est attribuable en partie à la présence de travailleuses des minorités visibles ou d'un autre groupe désigné, ceci devrait être clairement identifié dans le programme d'équité salariale. Cette situation dénote en effet la possibilité d'une double discrimination dans cette catégorie d'emplois. Une attention spécifique devra lui être accordée pour rendre visible les exigences des emplois reliées à la présence de femmes de minorités visibles, autochtones ou ayant une incapacité. Cette attention spécifique exigera que des mesures soient prises, notamment dans la représentation au sein du comité d'équité salariale, ainsi que dans la formation, l'information et les affichages relatifs au programme d'équité salariale[29]. Ces mesures seront nécessaires afin d'éviter de maintenir des préjugés ou des approches discriminatoires à l'égard de ces travailleuses et afin de leur permettre une égale protection de la loi.

---

[28] Propos tenus lors de la Table ronde à l'intention des représentantes d'associations féminines, *ibid.*

[29] Voir Recommandation 8.5.

L'utilisation simultanée du critère sexe ainsi que d'autres critères de discrimination dans la détermination de la prédominance

Autres groupes désavantagés sur le marché du travail.

La problématique de la discrimination salariale, présentée au chapitre 1, indique que ce problème peut affecter plusieurs groupes dont le désavantage sur le marché du travail a été établi, notamment les femmes, les Autochtones, les personnes ayant une incapacité et les membres des minorités visibles. Dans cette perspective, divers types de situation peuvent se rencontrer, la première étant celle de la présence significative d'un autre groupe désigné dans une catégorie d'emplois. On peut, par exemple, constater que dans une catégorie d'emplois dans une entreprise, les travailleurs (hommes et femmes) des minorités visibles représentent une proportion importante des effectifs. Comment établir, dans un tel cas, le seuil à partir duquel on pourra déterminer, si les membres de minorités visibles sont prédominants dans cette catégorie d'emplois?

Utiliser la disproportion pour établir les seuils de prédominance.

Les modèles dans ce domaine sont limités. Aux États-Unis, un programme d'équité salariale réalisé pour les fonctionnaires de l'État de New York a retenu la disproportion comme seuil de prédominance et l'a définie ainsi :

> [TRADUCTION] Un titre d'emploi « disproportionnellement noir ou hispanique » est donné à une catégorie d'emploi dans laquelle on trouve au moins 40 p. 100 de plus de travailleurs noirs et hispaniques que ce qu'on pourrait attendre compte tenu de leur proportion dans la main-d'œuvre. [...] Étant donné que les Noirs et les Hispaniques constituent 22 p. 100 de la main-d'œuvre de l'État de New York, un titre d'emploi disproportionnellement noir ou hispanique est donné lorsque 30,8 p. 100 des titulaires sont Noirs ou Hispaniques[30].

L'avantage de cet indicateur est de fournir un repère chiffré à la notion de disproportion, soit dans ce cas la proportion de minorités dans les effectifs de l'État de New York, qui était relativement élevée. Cette proportion est alors majorée de 40 p. 100 pour déterminer le seuil à partir duquel une catégorie d'emplois sera considérée comme étant dominée par les minorités visibles. Ailleurs cette proportion a été majorée de 50 p. 100[31].

---

30 National Committee on Pay Equity, *Pay Equity : An Issue of Race, Ethnicity and Sex*, Washington, 1987, p. 88-89.

31 National Committee on Pay Equity, *Erase the Bias. A Pay Equity Guide to Eliminating Race and Sex Bias from Wage Setting Systems*, Washington, 1993. Exemple cité à la page 25.

Les minorités visibles représentent 13,4 p. 100 de la main-d'œuvre active canadienne.

Pourrait-on étendre une telle approche au Canada? La proportion de minorités visibles dans la population active canadienne s'élevait à 13,4 p. 100, un seuil de représentation qui majore cette proportion de 50 p. 100 atteindrait 20,1 p. 100. Nous pensons que de considérer 20,1 p. 100 comme un seuil de prédominance serait difficile à justifier.

Une autre approche possible est celle qui a été appliquée dans la fonction publique de la ville de San Francisco. On a utilisé la présence simultanée des femmes et des minorités comme un indicateur de prédominance en additionnant les deux. Si le total dans une catégorie d'emplois était égal ou supérieur à leur représentation conjointe dans les effectifs de l'État, la catégorie d'emplois était considérée à double prédominance[32].

Un tel indicateur rejoint les préoccupations du Congrès du travail du Canada.

> Les études que nous avons faites récemment sur l'évolution du marché du travail indiquent que les travailleurs et travailleuses de couleur se retrouvent de plus en plus dans les emplois traditionnellement occupés par des femmes. À notre avis, ces postes ont été systématiquement et historiquement sous-évalués précisément parce qu'ils étaient occupés par des femmes. Nous pensons par conséquent qu'il sera suffisant d'avoir recours à des outils et des systèmes d'évaluation des emplois non sexistes pour obtenir une évaluation à leur juste valeur de ces emplois. Même s'ils sont occupés de façon prédominante par des travailleurs racisés. Autrement dit pour le moment, en l'absence de recherches plus poussées sur le sujet, nous ne proposons pas que l'on entreprenne l'élaboration d'outils et de systèmes d'évaluation des emplois sans parti pris raciste.
>
> Congrès du travail du Canada (CTC), soumission finale au Groupe de travail sur l'équité salariale, novembre 2002, p. 7-8.

Les indicateurs de prédominance utilisés au Canada doivent être élargis.

Un tel indicateur pourrait être développé dans le cadre d'une loi proactive fédérale. Si le total des travailleurs des minorités visibles (ou des travailleurs d'un autre groupe désigné) et des travailleuses dans une catégorie d'emplois atteint 60 p. 100,

[32] Civil Service Commission (San Francisco), document nº 2296-86, 23/1/87, non publié.

on pourra traiter cette catégorie comme les catégories à prédominance féminine; ceci signifie qu'elle devra être comparée aux catégories d'emplois à prédominance masculine du programme d'équité salariale. Il est fort probable aussi que l'évolution historique dénote une forte présence antérieure de femmes ou que les stéréotypes soient relativement clairs. Cet indicateur aura le mérite également de souligner la présence de groupes autres que les femmes et de leur accorder une attention particulière tout au long du processus. Certes il s'agit ici d'une nouvelle approche peu étudiée encore au Canada. Mais compte tenu de l'évolution démographique de la population au Canada et des caractéristiques défavorables de l'insertion de certains groupes sur le marché du travail, un tel élargissement des indicateurs de prédominance s'impose.

9.6 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale indique qu'une catégorie d'emplois sera traitée comme les catégories d'emplois à prédominance féminine lorsque la représentation simultanée des travailleurs d'un groupe désigné—minorités visibles, Autochtones ou personnes handicapées—et des travailleuses atteint 60 p. 100 ou plus des effectifs de cette catégorie d'emplois.

Conclusion

Ce chapitre a présenté les deux volets de la première étape du programme d'équité salariale. Les recommandations du Groupe de travail qui y sont retenues visent à rendre le processus fidèle à l'objectif premier de la loi tout en assurant sa flexibilité et son caractère inclusif. Les recherches dans ce domaine, notamment en ce qui concerne l'application de l'équité salariale aux autres groupes désignés devraient se poursuivre afin de mieux guider les responsables de l'application de la loi. Toutefois, il est déjà possible d'étendre, tel que nous l'avons indiqué, les approches développées pour les femmes aux autres groupes victimes de discrimination salariale.

Chapitre 10 – L'évaluation des catégories d'emplois à prédominance

L'évaluation des emplois est une pratique de gestion relativement répandue dans les milieux de travail au Canada et aux États-Unis.

Évaluation des emplois – une approche systématique de comparaison des catégories d'emplois.

L'évaluation des emplois est une approche systématique de comparaison des catégories d'emplois dans le but d'établir leur valeur relative dans une organisation donnée. Historiquement, les méthodes d'évaluation des emplois ont commencé à s'implanter durant les années 20 et 30 aux États-Unis[1]. Elles ont été initialement conçues pour quelques grandes entreprises américaines désireuses d'établir une hiérarchie entre leurs emplois masculins, tels que les emplois de direction ou les emplois de métier. Elles se sont répandues dans les années 40 en raison de leur utilisation par le gouvernement fédéral américain soucieux d'harmoniser les salaires entre ses différentes administrations.

Les systèmes d'évaluation des emplois sont devenus populaires au cours des années 1950 et 1960.

Au cours des années 50 et 60, plusieurs entreprises d'experts-conseils en évaluation et rémunération ont contribué à répandre les méthodes d'évaluation qui, toutefois, demeuraient orientées principalement vers la mesure des caractéristiques d'emplois masculins :

> Plusieurs systèmes d'évaluation des emplois importants ont été élaborés pour la première fois entre la fin de la Deuxième Guerre mondiale et 1960, notamment le Plan Aiken (qui, jusqu'à tout récemment, était la propriété de Stevenson, Kellogg, Ernst et Whinney) et le Plan Hay. Ce dernier a davantage été appliqué à des emplois de cols bleus et aux métiers, et s'est transformé pour englober une plus grande variété d'aspects du travail (notamment les conditions de travail).
>
> Paul Durber, *Évaluation d'emploi et équité salariale : problèmes, pratiques et orientations futures,* document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002, p. 11.

[1] Voir notamment Ginette Dussault, *À travail équivalent, salaire égal : la portée de la revendication,* Institut de recherche appliquée sur le travail, Montréal, 1987.

Aujourd'hui, selon Paul Durber, l'évaluation des emplois est une pratique relativement répandue dans plusieurs secteurs sous juridiction fédérale :

> Au sein de la fonction publique, tous les emplois doivent faire l'objet d'une évaluation, du moins en ce qui concerne leur valeur relative au sein de certaines professions. La fonction publique fédérale recourt uniquement à l'évaluation des emplois. On sait aussi que les banques se servent de programmes centraux d'évaluation des emplois pour établir la hiérarchie des salaires. Il semble que les sociétés d'État recourent abondamment à l'évaluation formelle des emplois, mais souvent aussi à la cotation des postes. Dans le secteur des télécommunications, il appert qu'on utilise les deux méthodes à peu près également pour les emplois syndiqués. Quant aux compagnies d'aviation, il semble qu'elles utilisent surtout la cotation pour les postes visés par une négociation collective.
>
> Paul Durber, *Évaluation d'emploi et équité salariale : problèmes, pratiques et orientations futures,* document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002, p. 11-12.

But de l'évaluation des emplois.

Le but de l'évaluation des emplois, selon le Bureau international du travail est :

> [...] d'appréhender, en recourant au jugement et à l'analyse, les caractéristiques saillantes d'un poste en fonction du degré d'exigences à remplir par le titulaire de ce poste, et aussi en fonction de la contribution relative d'un poste particulier à l'organisation prise dans son ensemble. Le jugement et l'analyse sont systématisés par référence à des critères communs[2].

Cette définition souligne les paramètres qui caractérisent l'évaluation des emplois dans un contexte général :

- le rôle du *jugement*, et de *l'analyse* qui sont *systématisés* en fonction de *critères;*
- le fait que l'évaluation est faite sur la base *des exigences du poste* et non des caractéristiques des titulaires;

---

[2] Bureau international du travail (BIT), *L'évaluation des emplois,* Genève, 1984, p. 2.

- le fait que la valeur de l'emploi est déterminée en fonction de *sa contribution à l'organisation,* ce qui implique qu'elle se calcule dans l'organisation et qu'elle doit être justifiée par la contribution de l'emploi aux objectifs de l'organisation.

Cette définition toutefois est très générale et ignore les possibilités de discrimination en fonction du sexe qui peuvent résulter de l'évaluation.

L'évaluation des emplois en contexte d'équité salariale et l'exigence de non-discrimination

Incidence de la ségrégation professionnelle.

C'est surtout dans les années 70 que les chercheurs ont commencé à s'intéresser à l'évaluation dans un contexte d'équité salariale. Le but recherché était de pouvoir déterminer si les salaires des emplois féminins étaient discriminatoires comparativement à ceux des emplois masculins, compte tenu des exigences respectives de ces divers emplois. Étant donné la ségrégation professionnelle répandue sur le marché du travail et le fait que les emplois féminins étaient très différents des emplois masculins en termes de types d'exigences, il fallait trouver un moyen de les comparer à partir d'une unité de mesure commune. Les méthodes d'évaluation des emplois permettaient justement de comparer des occupations différentes. Toutefois, il était assez clair au départ que ces méthodes, telles que conçues et appliquées alors, reflétaient très mal les exigences des emplois féminins. En fait, elles étaient souvent à la source de la discrimination salariale dans les entreprises qui les utilisaient. Pour répondre aux besoins de la mise en œuvre de l'équité salariale, le champ de connaissances relatif aux critères d'une évaluation non discriminatoire s'est graduellement développé à partir de recherches empiriques[3] et de décisions jurisprudentielles[4].

Plate-Forme d'Action de Beijing.

Aujourd'hui, l'évaluation non sexiste des emplois se répand de plus en plus comme approche privilégiée pour réaliser l'équité salariale. Elle constitue une des mesures préconisées dans la *Plate-Forme d'Action* de Beijing :

---

[3] On peut citer à ce sujet notamment D.J. Treimann et H.I. Hartmann, *Women, Work and Wages: Equal Pay for Work of Equal Value,* Washington, National Academic Press, 1981; R. Steinberg et L. Haignere, *Equitable Compensation: Methodological Criteria for Comparable Worth,* Albany, Center for Women in Government, State University of New York, 1985; Nan Weiner, Job Evaluation Systems: A Critique, *Human Resource Management Review,* Vol. 1, No. 2, 1991, p. 119-132.

[4] Voir en particulier les décisions du Tribunal de l'équité salariale de l'Ontario.

Objectif stratégique F.5. Éliminer la ségrégation professionnelle et toutes les formes de discrimination dans l'emploi :

Mesures à prendre

178. Les gouvernements, les employeurs, les employés, les syndicats et les organisations de femmes devraient :

k) Redoubler d'efforts pour réduire les écarts de salaires entre hommes et femmes, prendre les mesures nécessaires pour faire appliquer le principe de la rémunération égale pour un travail équivalent de valeur égale, en renforçant la législation, et notamment en l'harmonisant avec les normes et codes internationaux du travail, et encourager la mise en place de systèmes d'évaluation du travail fondés sur des critères non sexistes.

Elle a également été adoptée avec succès dans divers milieux de travail, tant au Canada qu'aux États-Unis ou en Europe. La question n'est plus de savoir si l'évaluation des emplois en contexte d'équité salariale est appropriée ou non, mais plutôt de l'améliorer en fonction de l'objectif d'équité salariale et de forger des outils qui rendent son application accessible au plus grand nombre.

Le processus complet d'évaluation doit être neutre par rapport au sexe.

Généralement, ces critères sont désignés comme étant neutres relativement au sexe. Ce terme souligne la nécessité, lors de l'évaluation des emplois, d'inclure tous les aspects ignorés des emplois féminins et de leur accorder autant d'attention que les caractéristiques des emplois masculins. Ceci a fait l'objet d'un jugement important du Tribunal de l'équité salariale de l'Ontario qui affirmait les points suivants :

> [TRADUCTION] Le sexisme peut survenir à divers points du processus; à la collecte de renseignements sur les catégories d'emplois; lors de la sélection et de la définition des sous-facteurs par lesquels les catégories d'emplois pourraient être évaluées; dans la pondération des facteurs et le processus même d'évaluation des emplois. La Cour suprême du Canada a déclaré dans son étude des programmes conçus dans le but de redresser une discrimination systémique dans les emplois, qu'un système doit être capable d'analyser et de détruire les tendances systémiques et doit comprendre des mesures destinées à briser le cycle continu de discrimination systémique. Le

> but de l'utilisation d'un système de comparaison neutre relativement au sexe est de retirer l'arbitraire et le sexisme dans l'évaluation du travail. En introduisant un moyen systématique pour identifier et évaluer le travail, le système de comparaison réduit une partie de la subjectivité et des hypothèses sous-jacentes dans l'évaluation des emplois qui ont fait partie du modèle traditionnel de discrimination salariale qu'ont connu les travailleuses[5].

Il ne suffit pas d'indiquer qu'une partie du processus (par exemple la définition des facteurs et sous-facteurs ou leur pondération) est non sexiste, il faut, tel que l'a justement relevé ce Tribunal, que des vérifications soient faites pour s'en assurer tout au long du processus.

Décision Meiorin de la Cour suprême du Canada.

À la lumière du jugement Meiorin de la Cour suprême du Canada[6] qui souligne que les normes en milieu de travail doivent être inclusives de la diversité, Mary Cornish et al. soutiennent que :

> Bien que l'expression « inclusivité des sexes » que l'on retrouve dans Meiorin donne une meilleure idée des objectifs que revêtent les mesures d'équité salariale, elle n'est pas tellement différente de l'évaluation d'emploi que l'on effectuait selon l'expression « non-sexisme ». Néanmoins, nous sommes d'avis que l'expression « inclusivité des sexes » pourrait améliorer la possibilité de bien évaluer le travail des femmes en reconnaissant expressément que les relations et institutions de travail sont fondées sur le sexe et qu'elles doivent faire l'objet d'une pleine rémunération en fonction de leur valeur. L'équité salariale ne vise pas à éliminer la différence entre les sexes, elle cherche uniquement à éliminer la discrimination fondée sur le sexe.
>
> Mary Cornish, Elizabeth Shilton et Fay Faraday, *Obligations internationales et nationales du Canada en matière des droits de la personne visant à assurer l'équité salariale : Obligations visant l'élaboration d'une loi fédérale efficace, exécutable et proactive en matière d'équité salariale,* document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002, p. 58-59.

---

5 *Haldimand-Norfolk* (No. 6) (1991) 2 P.E.R. 105.

6 *British Columbia (Public Service Employee Relations Commission)* v. *British Columbia Government Services Employees Union* (BCGSEU), [1999] R.C.S. 3.

Inclusivité – voir à ce que les normes et critères reflètent la diversité des milieux de travail.

À notre avis, le terme *inclusif* pourrait être utilisé car il correspond mieux aux pratiques d'évaluation recommandées en équité salariale qui visent à inclure les différences selon le sexe plutôt qu'à les nier. Il s'agit de transformer les normes et les critères de façon à ce qu'ils reflètent pleinement la diversité des milieux de travail. Nous suggérons que les documents et guides élaborés dans le cadre d'une nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale mettent l'accent sur le caractère inclusif des critères et pratiques plutôt que sur leur neutralité.

Le caractère inclusif doit être reflété tant dans la méthode que dans les outils et dans la démarche d'évaluation et doit être vérifié à toutes les étapes.

Évaluation et subjectivité

L'utilisation de méthodes d'évaluation des emplois suscite un débat au sujet de la subjectivité de toute notion de valeur d'un emploi. Lors de nos consultations, plusieurs participants ont soutenu que les méthodes d'évaluation des emplois sont subjectives :

> [TRADUCTION] L'idée d'une mesure purement objective et scientifique de la valeur d'un emploi est intrinsèquement insoutenable et les croyances quant à la « valeur » des emplois sont intrinsèquement subjectives.
>
> Mark R. Killingsworth, présentation au Groupe de travail sur l'équité salariale, février 2003, p. 4.

> [TRADUCTION] Même l'exercice le plus rigoureux d'évaluation d'emploi repose largement sur des jugements subjectifs.
>
> Les Employeurs des transports et communications de régie fédérale (ETCOF), présentation au Groupe de travail sur l'équité salariale, juin 2002, p. 4.

Des instruments et des méthodes de contrôle convenables permettent une évaluation sans biais.

D'autres participants aux consultations ont exprimé un point de vue plus nuancé.

> [TRADUCTION] La subjectivité [de l'évaluation des emplois] peut ainsi être gardée sous contrôle au moyen d'instruments et de procédés d'évaluation bien conçus.
>
> Alan Sunter, présentation au Groupe de travail sur l'équité salariale, novembre 2002, p. 13.

> La subjectivité peut cependant s'insinuer dans le processus d'application de l'évaluation des postes, et c'est là que des contrôles sont nécessaires. Ainsi, un processus d'évaluation des postes devrait être appliqué par des personnes formées pour cette tâche. Le programme doit faire l'objet d'examens réguliers pour garantir un usage cohérent de termes normalisés et de significations non sexistes. Le processus doit alors être appliqué de façon cohérente et universelle à l'établissement.
>
> L'Association des banquiers canadiens (ABC), présentation au Groupe de travail sur l'équité salariale, novembre 2002, p. iii.

> [TRADUCTION] Bien que l'évaluation des emplois soit subjective, si elle est entreprise d'une manière systématique non biaisée par rapport au sexe, utilisant un outil non biaise par rapport au sexe et pertinent au lieu de travail, les évaluations fournissent une mesure relative fiable de la valeur d'un emploi dans un lieu de travail donné [...] la clé de la fiabilité étant une formation adéquate du comité et l'utilisation de plusieurs mesures garantissant la cohérence.
>
> L'Association canadienne des professeures et professeurs d'université, présentation au Groupe de travail sur l'équité salariale, novembre 2002, p. 27.

L'évaluation des emplois a pour but de comparer les emplois.

Ce qui ressort de ces trois derniers commentaires, c'est que des moyens sont disponibles pour réduire la subjectivité. Il faut aussi bien comprendre que l'évaluation des emplois n'a pas pour objectif de se prononcer d'une façon absolue sur l'importance ou le prestige d'un emploi, mais plutôt : de comparer les emplois d'une organisation entre eux à partir d'une méthode et d'outils standardisés et non discriminatoires.

Les diverses sections de ce chapitre indiqueront certains des moyens à mettre en œuvre pour s'assurer que l'évaluation donne le moins d'emprise à la subjectivité et qu'ainsi elle soit non discriminatoire et rigoureuse.

Les deux étapes du programme d'équité salariale qui concernent l'évaluation des emplois, selon l'ordre énoncé au chapitre 7, seront examinées dans ce chapitre :

- ➤ Étape 2 : L'élaboration de la méthode, des outils et de la démarche d'évaluation.
- ➤ Étape 3 : L'évaluation des emplois à prédominance de genre.

L'évaluation des emplois aux fins d'équité salariale dans les différentes juridictions canadiennes

Loi canadienne sur les droits de la personne.

La *Loi canadienne sur les droits de la personne*[7], ainsi que l'*Ordonnance de 1986 sur la parité salariale*[8] contiennent des dispositions relatives à l'évaluation des emplois. Le paragraphe 11(2) de la Loi énonce que :

> 11(2) Le critère permettant d'établir l'équivalence des fonctions exécutées par les salariés dans le même établissement est le dosage de qualifications, d'efforts et de responsabilités nécessaires pour leur exécution, compte tenu des conditions de travail.

Les articles 3 à 8 de l'*Ordonnance de 1986 sur la parité salariale* présentent les principales dimensions des quatre critères retenus et donnent des précisions sur la façon de les considérer :

> **Équivalence des fonctions**
>
> **Qualifications**
>
> 3 Pour l'application du paragraphe 11(2) de la Loi, les qualifications comprennent les aptitudes physiques et intellectuelles acquises par l'expérience, la formation ou les études ou attribuables à l'habileté naturelle.
>
> 4 Il est fait abstraction, lors de la comparaison des qualifications de différents employés, de la façon dont celles-ci ont été acquises.
>
> **Efforts**
>
> 5 Pour l'application du paragraphe 11(2) de la Loi, les efforts comprennent l'effort intellectuel et l'effort physique.
>
> 6 Pour l'application de l'article 5, l'effort intellectuel et l'effort physique peuvent être comparés.

---

[7] Canada, *Loi canadienne sur les droits de la personne*, S.R.C., 1985, ch. H-6.

[8] Canada, *L'Ordonnance de 1986 sur la parité salariale*, DORS/86-1082.

Responsabilités

7 Pour l'application du paragraphe 11(2) de la Loi, les responsabilités comprennent les responsabilités de l'employé sur le plan des ressources techniques, financières et humaines.

Conditions de travail

8.(1) Pour l'application du paragraphe 11(2) de la Loi, les conditions de travail comprennent les conditions liées à l'environnement physique et au climat psychologique au sein de l'établissement, notamment le bruit, la température, l'isolement, les dangers matériels, les risques pour la santé et le stress.

(2) Pour l'application du paragraphe 11(2) de la Loi, il est fait abstraction, dans l'évaluation des conditions de travail, de l'obligation de travailler des heures supplémentaires ou par poste lorsque l'employé reçoit une prime pour ce travail[9].

L'article 9 de l'Ordonnance indique les conditions générales auxquelles doit répondre une méthode d'évaluation. Elle :

(a) est exempte de toute partialité fondée sur le sexe;

(b) permet de mesurer la valeur relative des fonctions de tous les emplois dans l'établissement; et

(c) permet d'évaluer les qualifications, les efforts, les responsabilités et les conditions de travail visés aux articles 3 à 8[10].

Lois proactives en matière d'équité salariale.

Les lois proactives actuelles sur l'équité salariale au Canada ne consacrent que peu de dispositions à l'évaluation des emplois comparativement à d'autres aspects méthodologiques du programme d'équité salariale. Trois exigences sont explicitement indiquées dans les lois proactives du Manitoba[11], de l'Ontario[12], de l'Île-du-Prince-Édouard[13] et de la Nouvelle-Écosse[14] :

---

9 *Ibid.*

10 *Ibid.*

11 Manitoba, *Loi sur l'égalité des salaires*, L.M. 1985-86, chap. 21, C.P.L.M. chap. P13.

12 Ontario, *Loi sur l'équité salariale*, L.R.O. 1990, chap. P.7.

13 Île-du-Prince-Édouard, *Pay Equity Act*, R.S.P.E.I. 1988, c. P-2.

14 Nouvelle-Écosse, *Pay Equity Act*, R.S.N.S. 1989, c. 337.

- La valeur d'un travail est déterminée par l'ensemble de quatre facteurs : l'habileté, l'effort et la responsabilité normalement exigés pour l'accomplissement de ce travail ainsi que les conditions dans lesquelles le travail est normalement effectué;
- Le système d'évaluation doit être sans préjugés sexistes;
- Un même système d'évaluation non sexiste doit être également appliqué aux catégories d'emplois à prédominance féminine et aux catégories d'emplois à prédominance masculine.

La *Loi sur l'équité salariale* du Québec énonce à l'article 56 que :

> 56. La méthode d'évaluation des catégories d'emplois retenue par le comité d'équité salariale ou, à défaut, par l'employeur doit permettre une comparaison des catégories d'emplois à prédominance féminine avec des catégories d'emplois à prédominance masculine.
>
> Elle doit mettre en évidence tant les caractères propres aux catégories d'emplois à prédominance féminine que ceux propres aux catégories d'emplois à prédominance masculine[15].

Ce dernier alinéa sert à rappeler la nécessité de bien examiner les emplois à prédominance féminine, mais indique du même coup que le tout doit se faire dans une optique d'équité. Il ne s'agit pas de revaloriser les emplois à prédominance féminine au détriment des emplois à prédominance masculine.

Comme les autres lois canadiennes sur l'équité salariale, l'article 57 de la Loi sur l'équité salariale du Québec énumère les quatre facteurs d'évaluation requis pour chaque catégorie d'emplois : qualifications requises, responsabilités assumées, efforts requis et conditions dans lesquelles le travail est effectué[16].

La *Loi sur l'équité salariale* du Québec décrit la méthode, les outils et le processus d'évaluation.

De plus, en vu d'indiquer clairement l'importance du processus, la phase de l'évaluation est scindée selon deux composantes : l'élaboration préliminaire de la méthode d'évaluation, des outils et de la démarche, et enfin l'évaluation proprement dite.

Enfin, comme nous l'avons déjà indiqué ailleurs, elle spécifie l'obligation qu'a l'employeur de s'assurer que tous les éléments

---

15 Québec, *Loi sur l'équité salariale*, L.R.Q. 1995, c. E-12.001.

16 *Ibid.*

du programme d'équité salariale, ainsi que l'application de ces éléments soient exempts de discrimination fondée sur le sexe, ce qui s'applique évidemment à l'ensemble de l'évaluation.

Cette brève revue nous permet de faire ressortir les points de convergence des différentes lois, soit :

- les quatre critères de mesure de la valeur des emplois;
- l'exigence de choisir un système ou une méthode non sexiste;
- l'application de cette méthode ou ce système à tous les emplois visés.

En outre :

- L'*Ordonnance de 1986 sur la parité salariale*[17] donne des précisions sur l'interprétation des quatre critères; et
- La loi proactive du Québec distingue les diverses composantes du processus d'évaluation : méthode, outils et démarche de l'évaluation proprement dite des emplois.

L'évaluation des emplois aux fins d'équité salariale : quelques exemples internationaux

Expérience internationale en évaluation des emplois.

Depuis une quinzaine d'années, on assiste en Europe à un développement de diverses approches en évaluation destinées à mettre en œuvre l'équité salariale. Certaines méthodes d'évaluation ont été développées et adoptées par diverses juridictions. Nous présentons ici brièvement certaines méthodes développées en Europe.

Les méthodes ABAKABA et ÉVALFRI

La méthode ABAKABA (Analytische Bewertung von Arbeitstätigkeiten nach Katz und Baitsch) a été développée en Suisse par le professeur Christof Baitsch et le Dr Christian Katz et appliquée dans divers lieux, notamment dans l'État de Fribourg, où elle a été légèrement adaptée sous le vocable ÉVALFRI[18, 19].

---

17 Canada, *supra*, note 8.

18 Dr Edeltraud Ranftl, 2001, « *Non-discriminatory Job Evaluation – Application of the NJC System within an Action Research Project in Austria* », communication présentée à la Conférence internationale sur l'équité salariale – Models and Initiatives on Equal Pay, Berlin, juin 2002.

19 Commission d'évaluation et de classification, *Évaluation des fonctions à l'État de Fribourg*, Fribourg, 2001. C'est cette méthode précise que nous présentons dans cette section.

Critères d'évaluation.

Les critères d'évaluation sont définis d'après des domaines plutôt que des facteurs :

- le domaine intellectuel;
- le domaine psychosocial;
- le domaine physique;
- le domaine des responsabilités spécifiques et du risque. Ce domaine peut revêtir une dimension intellectuelle, psychosociale ou physique.

Les quatre domaines sont examinés sous les angles suivants :

- les exigences;
- les inconvénients ou charges;
- la fréquence.

La pondération des critères de la méthode ÉVALFRI a été établie par arrêté du Conseil d'État de Fribourg et se présente ainsi :

- domaine intellectuel 58 %;
- domaine psychosocial 17 %;
- domaine physique 8 %;
- responsabilité 17 %.

En examinant en détail la structure de la méthode, on se rend compte qu'elle couvre le même champ que les méthodes à quatre facteurs : qualifications, responsabilités, efforts et conditions dans lesquelles le travail est accompli. Il n'y a pas d'ajouts ou de suppression de facteurs. Il s'agit essentiellement d'une façon différente de les structurer.

La méthode ÉVALFRI s'applique à l'ensemble des occupations au sein d'une organisation.

La méthode ÉVALFRI et la méthode ABAKABA, dont elle est issue, sont appliquées à l'ensemble des occupations d'une organisation, quel que soit leur niveau hiérarchique ou leur contenu (par exemple, métier, bureau, services). C'est un des avantages majeurs soulignés par les utilisateurs, puisque cela permet ainsi de dépasser les limites que la ségrégation professionnelle impose aux corrections de la discrimination salariale.

La méthode NJC – National Joint Council Job Evaluation System (NJC JES)

La méthode NJC change le rang historique des emplois.

Cette méthode a été développée pour le secteur municipal d'Angleterre et du Pays de Galles[20]. Elle a été conçue conjointement par des représentants des associations d'employeurs et d'organisations syndicales au sein de conseils nationaux.

---

20 Sue Hastings, « *Developing a Less Discriminatory Job Evaluation Scheme. A Case Study: The Local Government (NJC) Job Evaluation Scheme* », communication présentée à la Conférence internationale sur l'équité salariale, 2001, Berlin.

Cette méthode comprend 13 sous-facteurs relevant des quatre facteurs habituels : qualifications, responsabilités, efforts et conditions dans lesquelles le travail est effectué. Le nombre de niveaux de chaque sous-facteur a été limité afin que les différences entre eux soient plus nettes. La méthode NJC a commencé à être appliquée dès 1997, mais a rencontré certaines résistances au niveau local et des difficultés là où les relations de travail étaient de nature conflictuelle.

Un bilan des résultats obtenus, effectué en 2001 indique que :

> [TRADUCTION] La méthode NJC change l'ordre historique du rang des emplois. Le mécanisme étant appliqué à l'échelle locale, il n'y a pas de résultats universels, mais la tendance générale (pour les emplois généralement à prédominance féminine) est de faire remonter les emplois de soins et de services directs aux clients dans la hiérarchie des postes par rapport aux domaines traditionnellement à prédominance masculine, tels que les routes, l'ingénierie et les finances. L'importance du changement en a surpris certains qui croyaient que la portée des questions d'équité salariale dans les gouvernements locaux se limitait aux aspects identifiés dans les plaintes en équité salariale [...] Il est maintenant clair que les problèmes sont plus fondamentaux[21].

La méthode NJC est très semblable à celles utilisées dans les juridictions canadiennes. Comme la méthode ABAKABA, elle s'applique à l'ensemble des occupations d'une organisation.

Les étapes vers l'équité salariale : une méthode rapide et facile pour l'évaluation des exigences des emplois[22]

Cette méthode d'évaluation a été développée en Suède par l'Ombudsman de l'égalité des chances (Equal Opportunities Ombudsman) dans le but de faciliter la mise en œuvre de l'équité salariale. Les facteurs sont au nombre de trois :

- les qualifications, qui se répartissent en :
  - éducation et expérience;
  - aptitudes à la résolution de problèmes;
  - aptitudes sociales.

---

21 *Ibid.*, p. 11.

22 Anita Harriman et Carin Holm (Swedish Equal Opportunities Ombudsman). *Steps to Pay Equity: An easy and quick method for the evaluation of work demands*, Lönelots/Jam, 2001.

- ➤ les responsabilités :
  - responsabilité pour les ressources matérielles et l'information;
  - responsabilité de personnes;
  - responsabilité de planification, de développement, de résultats et de gestion.
- ➤ les conditions de travail :
  - les conditions physiques;
  - les conditions mentales.

Conditions physiques et mentales.

La définition des conditions physiques et des conditions mentales est telle qu'elle permet de prendre en considération le facteur de l'effort, mais dans une optique particulièrement bien adaptée à la prise en considération du travail féminin. En effet, les conditions physiques réfèrent au stress physique, au stress sensoriel, aux conditions physiques désagréables, ainsi qu'aux risques de blessures et de maladies. Les conditions mentales réfèrent à la concentration, la monotonie, la disponibilité, les relations interpersonnelles difficiles, le stress psychologique.

En ce qui concerne les responsabilités, l'inclusion dans un seul sous-facteur des responsabilités de planification, de gestion, de résultats et de développement, permet d'éviter de compter deux fois ces mêmes exigences et de surévaluer les emplois masculins, comme c'est le cas avec certaines méthodes traditionnelles.

Le document explique de façon très simple la procédure à suivre, les types de pratiques à éviter ou à inclure et propose également un questionnaire destiné principalement aux titulaires des postes à évaluer.

D'autres méthodes existent également ailleurs. Par contre, le but de cette revue n'est pas de donner une vue exhaustive, mais simplement de faire remarquer certains aspects intéressants et d'indiquer en bout de ligne la convergence des critères d'évaluation utilisés dans le cadre de l'équité salariale. Les autres points communs à ces trois méthodes sont d'avoir un caractère public qui permet de les utiliser et de les adapter dans une vaste gamme d'organisations, d'être à vocation universelle et, enfin, d'être accompagnées de guides détaillés et faciles à comprendre. Ces guides facilitent ainsi la tâche aux membres des comités et proposent des moyens de surmonter les difficultés de mise en œuvre grâce à une liste de bonnes pratiques[23].

---

[23] Pour une revue plus complète de la situation en Europe, voir Ariane Tennant, *Parité salariale en Europe : étude comparative des approches en vigueur dans l'Union européenne et dans certains États*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002.

Les méthodes d'évaluation

On a pu voir dans le tour d'horizon des législations proactives canadiennes qu'aucune d'entre elles n'impose une méthode spécifique d'évaluation qui serait obligatoire pour tous les employeurs quelles que soient leurs caractéristiques. Il ne peut y avoir de méthode prédéterminée valable pour tous les milieux de travail. À ce sujet, plusieurs intervenants ont indiqué souhaiter une souplesse dans la loi.

> La méthode d'évaluation des emplois doit être laissée au choix des parties, en fonction de la réalité du milieu de travail.
>
> La Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ), présentation au Groupe de travail sur l'équité salariale, avril 2002, p. 9.

Les méthodes d'évaluation se répartissent généralement en deux types : globales et analytiques.

Les méthodes globales ou méthodes de rangement

Ce type de méthode :

> Consiste à ranger les emplois les uns par rapport aux autres selon l'importance de leurs exigences considérées de façon globale[24].

Les méthodes de rangement des emplois.

Différents types de méthodes de rangement existent, notamment :

- Le rangement global général : Les membres du comité [...] rangent les emplois selon leurs exigences relatives, du plus exigeant au moins exigeant [...]
- Le rangement global par paires : Les membres du comité [...] comparent systématiquement les emplois les uns aux autres en vue de déterminer, pour chaque paire possible, l'emploi le plus exigeant[25].

Méthodes de rangement pour les petites entreprises.

Les méthodes de rangement sont appropriées pour de petites entreprises et peuvent faciliter la tâche des évaluateurs. Toutefois, elles présentent de nombreux inconvénients :

---

[24] Roland Thériault et Sylvie St-Onge, *Gestion de la rémunération : Théorie et pratique*, Montréal, Gaëtan Morin éditeur, 1999, p. 233.

[25] *Ibid.*, p. 234.

- Elles ne sont pas très précises et sont difficiles à utiliser quand il y a plus d'une dizaine de catégories d'emplois;
- Elles sont basées sur la totalité d'un emploi et conduisent parfois à identifier les caractéristiques de l'emploi et les caractéristiques du titulaire, ce qui peut donner prise à l'influence de préjugés sexistes;
- Elles rendent le maintien plus ardu, car tout changement dans le contenu d'une catégorie d'emplois ou toute création de nouvelle catégorie d'emplois implique de reprendre toute l'opération de comparaison et de rangement.

Les méthodes analytiques d'évaluation : la méthode par points

Définit les facteurs et sous-facteurs.

La méthode analytique par points est la plus répandue des méthodes d'évaluation, notamment en contexte d'équité salariale. Elle consiste à définir les critères ou facteurs, ainsi que les sous-facteurs puis à répartir chacun d'eux en degrés ou niveaux qui correspondent à leur intensité, fréquence ou toute autre dimension permettant de différencier les catégories d'emplois.

Cette méthode est plus précise qu'une méthode globale et peut être adaptée à différents types d'organisation. Elle est bien adaptée à l'évaluation d'une catégorie d'emplois après modification d'une de ses exigences, ainsi qu'à l'ajout de nouvelles catégories d'emplois. Par contre, elle est plus complexe à expliquer aux responsables de l'évaluation et son adaptation peut exiger temps et des ressources financières. Dans l'ensemble, un avantage majeur de cette méthode dans un contexte d'équité salariale est de limiter le caractère subjectif en systématisant l'analyse du contenu des catégories d'emplois. Cela permet également de déceler plus facilement les biais sexistes. Soulignons que des adaptations en ont été faites pour les petites entreprises permettant ainsi de limiter les coûts de mise en œuvre.

Les critères ou facteurs d'évaluation

Les quatre facteurs (qualifications, efforts, responsabilités, conditions de travail) doivent être considérés.

Les lois actuelles sur l'équité salariale imposent de prendre en considération les quatre facteurs pour toutes les catégories d'emplois et ne permettent pas d'en ajouter d'autres, bien que chacun de ces facteurs principaux puisse être divisé en sous-facteurs. Nous avons pu constater que ces facteurs sont utilisés dans l'ensemble des juridictions canadiennes, ainsi que dans d'autres pays. Selon l'avis d'experts dans ce domaine, il n'y aurait pas de nouvelles exigences au sein des occupations qui ne pourraient être prises en compte par l'un ou l'autre de ces facteurs[26].

[26] Voir Paul Durber, *Évaluation d'emploi et équité salariale : problèmes, pratiques et orientations futures*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002, p. 36.

L'évaluation doit prendre en considération les aspects oubliés ou négligés du travail.

Comme l'a souligné le Tribunal de l'équité salariale de l'Ontario, notamment dans l'affaire Haldimand-Norfolk et, comme le soulignent les spécialistes en équité salariale, le système d'évaluation des emplois doit rendre le travail, et plus particulièrement le travail des femmes, plus visible et les données recueillies doivent décrire les quatre facteurs avec exactitude : qualifications, efforts, responsabilités et conditions de travail. La méthode doit donc être inclusive tant dans le choix que dans la définition des sous-facteurs. Dans les paragraphes qui suivent, des exemples de sous-facteurs sont présentés, à titre d'illustration.

Les qualifications

Il est important de considérer les diverses qualifications requises par les emplois : aptitudes physiques, intellectuelles et relationnelles. Souvent les méthodes d'évaluation traditionnelles prenaient en compte essentiellement les diplômes et l'expérience. Aujourd'hui la tendance en ressources humaines est de considérer les compétences qui peuvent être acquises soit par les études, soit par l'expérience (interne ou externe au marché du travail) ou résulter d'aptitudes naturelles. Il faut se rappeler que ce que l'on rémunère ce n'est pas la façon dont une compétence est acquise, mais plutôt le fait qu'elle soit requise pour accomplir le travail.

Les compétences associées au travail féminin.

Afin d'être inclusive, une méthode doit considérer l'éventail des compétences requises dans un milieu de travail donné incluant celles qui sont associées au travail féminin. Par exemple, les aptitudes sensorielles suivantes sont souvent typiques du travail féminin :

- Assembler des pièces avec précision;
- Détecter des différences visuelles;
- Écouter des discussions à retranscrire ou de la dictée de texte;
- Évaluer la qualité d'un produit.

Ces exigences se retrouvent, par exemple, dans le travail des couturières, des assembleuses dans la fabrication de matériel électrique ou électronique, occupations dans lesquelles on retrouve une proportion très importante de travailleuses appartenant aux minorités visibles.

Les responsabilités

Les méthodes d'évaluation traditionnelles.

Les responsabilités constituent un facteur qui favorise grandement les emplois masculins dans les méthodes d'évaluation traditionnelles. En effet, elles sont souvent confondues avec l'autorité hiérarchique, ce qui leur donne un sens très restrictif et un impact défavorable sur les emplois

féminins dont les responsabilités sont souvent autres que hiérarchiques. Une définition plus inclusive est suggérée dans un guide de la Commission canadienne des droits de la personne, soit :

> toute tâche qui est importante pour l'organisation ou qui pourrait avoir une incidence sur cette dernière[27].

Ceci permet de prendre en considération une large gamme de responsabilités, telles que les responsabilités :

- à l'égard des personnes;
- à l'égard des ressources humaines;
- financières;
- de confidentialité.

Ces dernières sont souvent associées aux emplois de haut niveau dans une entreprise, ce qui conduit à ignorer leur présence, bien qu'à un degré moindre, dans des emplois subalternes. On peut mentionner à ce titre les informations confidentielles suivantes qui relèvent souvent d'emplois féminins :

Le travail des femmes exige aussi la confidentialité.

- détails sur la clientèle;
- correspondance et activités des supérieurs hiérarchiques;
- renseignements sur la liste de paie;
- détails sur l'état de santé.

De même, en ce qui concerne les responsabilités à l'égard des personnes, les exigences suivantes sont plus souvent associées aux emplois féminins :

- écoute et réconfort des patients;
- contact avec le public, les clients;
- surveillance et sécurité des jeunes enfants.

Ces exigences caractérisent plusieurs occupations féminines, telles que gardiennes d'enfants, infirmières, travailleuses domestiques, où l'on retrouve également une plus forte concentration de travailleuses des minorités visibles. Il ne s'agit pas évidemment d'inclure tous ces éléments dans toutes les méthodes d'évaluation, mais de retenir, dans une optique inclusive, ceux qui correspondent à la gamme de travaux effectués dans l'entreprise.

---

27 Commission canadienne des droits de la personne, *Guide sur la parité salariale et l'évaluation des emplois*, Vol. 1 : *Principes directeurs et aspects pratiques*, Vol. 2 : *Éléments d'une méthode d'évaluation des emplois*, p. 127. Disponible sur le site Web de la Commission au http://www.chrc-ccdp.ca/pe-ps/menu.asp?1=f.

Les efforts

Les efforts sont traditionnellement identifiés surtout aux efforts physiques du type de ceux qui sont exercés dans les emplois à prédominance masculine et qui sont qualifiés de travaux lourds : par exemple, camionneurs, travailleurs d'entrepôts, opérateurs de gros équipements, et ouvriers de la voirie.

Dans le cadre d'un programme d'équité salariale, il est recommandé de tenir compte d'une large gamme d'efforts, notamment de l'effort mental qui peut recouvrir diverses exigences tant au plan intellectuel que psychique ou sensoriel. Une méthode d'évaluation inclusive devrait les mettre également en évidence afin que l'on puisse ultérieurement les évaluer.

On néglige souvent l'effort psychique et émotionnel.

L'effort psychique ou émotionnel est une caractéristique négligée d'emplois féminins, comme le souligne Karen Messing :

> Certains aspects émotionnels du travail sont souvent l'apanage des femmes. Pour décrire les exigences de certains emplois dans le secteur des services, on parle de travail émotionnel, un concept qui n'a été développé que récemment, peut-être parce qu'il s'applique peu aux emplois masculins. Hochschild définit le travail émotionnel comme « la gestion des sentiments afin d'afficher en public certaines expressions et attitudes [...] contre un salaire ». Selon elle, les agentes de bord sont payées expressément pour gérer leurs émotions et celles des passagers, afin de calmer la peur et fidéliser la clientèle. Elles sont beaucoup plus susceptibles d'être sollicitées pour accomplir ce genre de tâche que leurs collègues masculins[28].

Il en est de même en ce qui concerne les caissières :

> (elles) doivent faire en sorte que les clients se dépêchent tout en demeurant polies, amicales et serviables. Elles doivent régler des situations difficiles tout en conservant leur estime de soi et en contribuant au bien-être de la clientèle[29].

La polyvalence des tâches exige un effort intellectuel.

L'effort intellectuel résulte également des exigences de polyvalence associées à de nombreux emplois féminins tels qu'enseignantes au primaire ou infirmières. Ces dernières doivent constamment alterner des tâches très différentes : vérifier et

---

[28] Karen Messing, *La santé des travailleuses. La science est-elle aveugle?*, 2002, Montréal, Les Éditions du remue-ménage, Montréal, p. 32.

[29] *Ibid.*, p. 167.

ajuster des appareils médicaux, réconforter des patients, rédiger des rapports détaillés à l'attention des médecins, s'entretenir avec les familles des patients, coordonner des soins, faire des injections, et ainsi de suite. Il s'agit d'un type de travail qui demande un haut niveau d'effort intellectuel, souvent ignoré et, par conséquent, non rémunéré.

L'effort physique spécifique au travail des femmes est souvent ignoré.

Quant à l'effort physique, il est traditionnellement considéré comme peu important dans les emplois féminins. À tort cependant, comme l'ont montré de nombreuses études qui amènent à redéfinir ce facteur afin de tenir compte des caractéristiques du travail féminin physiquement exigeant :

> Même si on ne pense pas que les femmes font un travail physiquement pénible, plusieurs de leurs emplois ont une composante physique importante, qui peut leur causer des douleurs et même les rendre invalides. Les secrétaires qui tapent des milliers de caractères à l'heure font sans cesse glisser les mêmes tendons sur les mêmes articulations. Les femmes qui travaillent en garderie soulèvent des enfants de 20 livres plusieurs fois par jour. Les presseuses manient des fers très lourds. Les préposées à l'entretien frottent pour enlever la crasse. Les enseignantes à l'école primaire passent de longues périodes penchées au-dessus des pupitres des enfants, dans une des positions les plus éprouvantes pour le dos [30].

Les plans d'évaluation qui ont été adaptés aux critères de non sexisme requis pour réaliser l'équité salariale tiennent justement compte de dimensions qui ne sont pas dans les méthodes traditionnelles, telles que le fait de travailler dans une position contraignante, accroupie par exemple, le fait de travailler debout ou assis durant de longues heures sans pouvoir changer de position.

Les conditions dans lesquelles le travail est effectué

Les conditions de travail réfèrent à l'environnement physique et psychologique dans lequel se déroule le travail. Les conditions physiques sont par exemple, le bruit, la poussière, les produits chimiques irritants, le risque de maladies contagieuses. Les conditions psychologiques réfèrent à l'agressivité de la clientèle, aux interruptions fréquentes du travail, aux demandes simultanées, conditions qui sont une source de stress importante.

---

30 *Ibid.*, p. 28.

Le passage suivant, qui décrit une séquence de travail d'une caissière de banque est bien révélateur à cet égard :

> Lorsque l'ergonome s'est mise à observer cette caissière, elle venait tout juste, à la demande du directeur, de commencer à payer les factures des services publics et d'autres factures de la banque. Elle a exécuté cette tâche en alternance avec le service à la clientèle jusqu'à ce que le directeur lui demande de commander du papier pour la succursale, ce qu'elle a fait tout en continuant à servir les clients et en donnant des conseils à ses collègues. Puis le directeur lui a demandé de faire des photocopies. Elle a poursuivi les deuxième et troisième tâches en alternance, tout en servant les clients et en aidant ses collègues, même après que le directeur lui ait confié une quatrième tâche. Les tâches relevant du service à la clientèle se chevauchaient également. Souvent cette caissière finissait une transaction avec un client alors qu'elle servait déjà le suivant. Lorsque nous leur avons demandé quels étaient les aspects stressants de leur travail, les caissières nous ont dit qu'elles devaient penser à trop de choses à la fois [31].

Des conditions de travail difficiles qui passent inaperçues.

La Commission de l'équité salariale de l'Ontario a donné quelques exemples des conditions de travail difficiles de certaines occupations féminines qui passent presque inaperçues et dont le caractère pénible n'est ni évalué ni, à plus forte raison, rémunéré.

Secrétaires

- Interruptions fréquentes en personne ou au téléphone.
- Réponse à des demandes immédiates et non planifiées.
- Exposition à des rayons cathodiques pouvant entraîner des douleurs musculaires et des tensions oculaires.
- Environnement bruyant dû aux aires ouvertes : imprimantes, téléphones, conversations entre collègues.

Caissière

- Exposition à des risques dus aux nouvelles technologies, telles que les scanners.

---

[31] *Ibid.*, p. 169.

- Exposition continue au bruit : caisse, clients, téléphones.
- Interactions constantes avec un public varié, parfois difficile ou insatisfait.
- Quarts de travail variables.

Préposée à l'entretien ménager d'édifices commerciaux

- Travail en dehors des heures habituelles.
- Utilisation de produits de nettoyage. présentant des dangers pour la santé
- Risque accru de harcèlement sexuel en raison du travail de nuit et de l'isolement.
- Exposition à la poussière, à la saleté, aux déchets.

Importance de comités d'équité salariale représentatifs.

Ce bref aperçu des facteurs et sous-facteurs d'évaluation montre à quel point il est important d'avoir un comité d'équité salariale diversifié, qui soit composé en grande partie de représentants de catégories d'emplois à prédominance féminine distinctes, dont les exigences sont moins bien connues et identifiées. La Commission canadienne de l'équité salariale proposée, décrit au chapitre 17, aura un rôle important à jouer ici, comme l'indique le Syndicat canadien de la fonction publique :

> [TRADUCTION] L'organisme d'administration de l'équité salariale responsable pourrait fournir des exemples ainsi que de listes des compétences nécessaires dans les emplois féminins qui passent souvent inaperçues.
>
> Le Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP), présentation (révisée) au Groupe de travail sur l'équité salariale, novembre 2002, p. 6.

Les degrés ou niveaux des sous-facteurs

Sous-facteurs – Importance des degrés ou échelles de mesure.

Une méthode d'évaluation comprend non seulement des facteurs et sous-facteurs, mais aussi des degrés qui permettent de mesurer l'importance de chaque sous-facteur dans chacune des catégories d'emplois. Ces niveaux correspondent à l'intensité, la fréquence, la durée, ou d'autres caractéristiques plus qualitatives. L'effort physique, par exemple, peut être mesuré en termes de l'une ou plusieurs des dimensions suivantes : fréquence, durée, intensité,

position de travail. Le fait de donner des niveaux permet de différencier les catégories d'emplois pour chacun des sous-facteurs retenus dans la méthode.

Ici aussi des critères de non discrimination ont été développés :

- Éviter d'associer des niveaux systématiquement plus élevés aux emplois à prédominance masculine comparativement aux emplois à prédominance féminine. C'est ainsi que dans la cause Haldimand-Norfolk [32], jugée par le Tribunal de l'équité salariale de l'Ontario, une méthode d'évaluation a été jugée sexiste sur cette base. Le sous-facteur *responsabilités d'erreurs* attribuait des niveaux plus élevés des responsabilités d'erreurs pouvant affecter le prestige de la municipalité (emplois de cadre) et celles qui pouvaient affecter l'intégrité physique des personnes (emplois d'infirmières). Toujours dans la même cause, dans le sous-facteur contacts externes, les contacts avec les médias relatifs à l'image de la municipalité étaient situés sept niveaux plus hauts que les contacts de routine avec les patients.
- Éviter d'associer systématiquement la progression d'un niveau à un autre avec la progression hiérarchique ou la progression de carrière.
- Prévoir un nombre suffisant de niveaux pour refléter aussi bien les exigences des emplois féminins que celles des emplois masculins. L'exemple suivant montre comment certaines méthodes d'évaluation sont fautives sur ce point. Le facteur *conditions de travail* était décomposé en 4 niveaux décrits ainsi :
  - 1er niveau : conditions normales de travail dans un bureau;
  - 2e niveau : travail à l'intérieur avec exposition possible à la saleté, aux bruits et aux matières chimiques;
  - 3e niveau : exposition occasionnelle à des conditions désagréables : froid, vent, gaz d'échappement des autos;
  - 4e niveau : exposition constante à des conditions désagréables : travail effectué à l'extérieur de façon régulière [33].

On note que le niveau 1 ne donne même pas une description sommaire des conditions du travail de bureau (emplois féminins) alors que les trois autres niveaux détaillent les conditions d'un travail davantage associé aux cols bleus (emplois masculins).

---

[32] *Haldimand-Norfolk, supra,* note 5.

[33] Nan Weiner, « Job Evaluation Systems : A Critique », *Human Resource Management Review,* vol. 1, n° 2, 1991, p. 119-132.

Méthode d'évaluation inclusive.

Le caractère inclusif de la méthode signifie qu'il faut accorder la même attention et le même degré de détail aux emplois à prédominance féminine qu'à ceux à prédominance masculine. Un effort particulier est requis alors pour aller au-delà des pratiques et des perceptions qui ont cours depuis longtemps dans les milieux de travail et qui voilent la réalité du travail féminin.

10.1 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que la méthode d'évaluation retenue par le comité d'équité salariale doit permettre d'évaluer également les catégories d'emplois à prédominance féminine et les catégories d'emplois à prédominance masculine.

10.2 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que la méthode d'évaluation retenue par le comité d'équité salariale doit comprendre quatre facteurs d'évaluation : les qualifications, les responsabilités, les efforts et les conditions dans lesquelles le travail est accompli. Lors de la définition de ces facteurs et de leurs sous-facteurs, le comité d'équité salariale devra veiller à inclure explicitement toutes les exigences spécifiques aux catégories d'emplois à prédominance féminine.

Le rôle de la Commission canadienne de l'équité salariale proposée sera ici déterminant et elle devra rapidement publier des guides indiquant clairement ce qu'est une méthode d'évaluation non sexiste.

Les outils d'évaluation

Une fois que les membres du comité d'équité salariale se sont entendus sur la méthode d'évaluation à appliquer aux catégories d'emplois, il est nécessaire de recueillir des données sur les catégories d'emplois à prédominance féminine et les catégories d'emplois à prédominance masculine du programme. À cette fin, il faut élaborer un instrument de cueillette des informations sur les emplois.

Il s'agit d'une étape déterminante comme l'a établi le Tribunal de l'équité salariale de l'Ontario :

> 132. On ne saurait sous-estimer l'importance d'un instrument approprié pour la collecte de l'information sur les emplois. C'est cet instrument qui détermine si l'on a examiné tout l'ensemble des qualifications, des efforts, des responsabilités et des conditions de travail qui caractérisent un emploi. Il

> permet de rendre visible ce qui demeure souvent invisible. Si l'on veut que le contenu du travail soit rendu visible, il est extrêmement important de bien élaborer et formuler les questions. Cela s'applique aux termes utilisés, à l'étendue et à la portée des questions posées, à la mesure dans laquelle elles tiennent compte des aspects particuliers du travail à prédominance féminine, et au fait que ces aspects ont souvent été sous-évalués et sont demeurés invisibles [34].

Les outils de cueillette des données doivent être inclusifs.

Les outils de cueillette des données doivent également refléter ce caractère inclusif en fonction du sexe. Ils peuvent être de divers types : questionnaires, entrevues ou autres. Le choix de l'outil de cueillette des données doit être effectué de façon à pouvoir vraiment identifier les aspects sous-évalués du travail féminin.

> [TRADUCTION] Les renseignements sur les emplois devraient être recueillis auprès de tous les employés grâce à des questionnaires conçus de manière à couvrir tous les éléments d'emplois. Ces renseignements sont complétés par des entrevues d'employés.
>
> Le Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP), présentation (révisée) au Groupe de travail sur l'équité salariale, novembre 2002, p. 6.

Questionnaires à questions ouvertes et fermées.

Doit-on choisir un questionnaire ouvert ou fermé? Un questionnaire ouvert permet d'obtenir une information plus riche en général, mais il peut entraîner des différences reliées au sexe. Des recherches ont en effet indiqué que les stéréotypes à l'égard du travail féminin sont internalisés par les travailleuses elles-mêmes et influencent leur façon de décrire leur travail.

Dans un questionnaire ouvert, elles minimiseront certaines exigences de leurs emplois en utilisant des termes modérés pour décrire leurs responsabilités, par exemple *coordonner* au lieu de *diriger*. Un questionnaire ouvert risque aussi de favoriser des catégories d'emplois qui exigent un travail d'analyse et de rédaction (professionnels) comparativement à d'autres catégories d'emplois (caissières ou commis) qui ne développent pas les aptitudes rédactionnelles. Afin d'éviter ces distorsions

---

[34] *Women's College Hospital (4)*, (1992), 3 P.E.R. 61, paragraph 132.

potentielles, il est généralement recommandé d'utiliser un questionnaire mixte comportant des questions fermées, mais permettant pour certaines d'ajouter des exemples au besoin.

Les conditions requises pour assurer la qualité ainsi que le caractère inclusif de l'outil.

D'autres conditions précises ont été identifiées afin de favoriser la qualité, le caractère inclusif et neutre de l'outil de collecte des données :

- L'outil de collecte des informations doit être uniforme : on ne peut utiliser des questionnaires différents selon les catégories d'emplois qui seront comparées entre elles par la suite;
- Les questions doivent être claires et précises, afin de réduire l'ambiguïté des réponses et de faciliter l'évaluation;
- Les questions doivent porter sur l'emploi et non sur la personne qui l'occupe. En effet on risque dans un tel cas de confondre les exigences de l'emploi et les caractéristiques du titulaire;
- Les données doivent être recueillies avec la même précision, aussi bien pour les catégories d'emplois à prédominance féminine que pour celles à prédominance masculine;
- Le vocabulaire utilisé doit être compréhensible pour l'ensemble des employés. Par conséquent, si les effectifs d'une entreprise comptent une main-d'œuvre immigrante, il faudra veiller à ce que tous les travailleurs, quelle que soit leur maîtrise de la langue de travail, puissent bien répondre au questionnaire.

À titre d'aide-mémoire, le comité d'équité salariale devrait pouvoir se référer à une liste des caractéristiques des emplois féminins susceptibles d'être ignorées ou sous-estimées[35].

Une fois l'outil de collecte des données établi, la deuxième étape du programme est terminée, et il faut alors procéder à un affichage. Il est crucial que l'affichage ait lieu à ce moment et non plus tard. En effet, si des employés contestent le contenu du questionnaire, il sera toujours temps de le modifier avant de le distribuer aux répondants.

Administrer le questionnaire

Quelles sont les personnes à qui on demandera de remplir les questionnaires? Une pratique relativement courante en milieu de travail est de recourir aux superviseurs et aux gestionnaires des ressources humaines pour décrire les exigences et tâches des différentes occupations d'une entreprise.

---

[35] De telles listes ont été publiées par les diverses commissions de l'équité salariale pour aider les comités à cet égard.

Perpétuer les préjugés et les stéréotypes.

En équité salariale, ce type de pratique est déconseillé, car ces derniers pourraient reproduire préjugés et stéréotypes dans leurs réponses. Il faut interroger directement les titulaires des postes, car ce sont eux qui connaissent le mieux tous les détails de leurs tâches.

> [TRADUCTION] Plusieurs études ont observé que, malgré les protestations à l'effet du contraire des superviseurs, les titulaires des postes fournissent les renseignements les plus exacts et détaillés de leur emploi. L'employé est donc une source d'information très utile[36].

C'est certainement là la meilleure façon de pouvoir identifier les aspects oubliés des emplois féminins. Cela représente aussi une forme de participation élargie qui favorise une meilleure qualité des résultats.

Le questionnaire devra être rempli pour toutes les catégories d'emplois à prédominance et non seulement certaines d'entre elles. Par contre, lorsqu'une catégorie compte un nombre très élevé de titulaires, on pourra choisir d'adresser le questionnaire à un échantillon représentatif de répondants.

L'attribution de cotes aux catégories d'emplois

Étape déterminante – attribuer une cote à chacun des sous-facteurs.

Une fois le questionnaire administré, les résultats sont traités de façon à fournir aux membres du comité un profil de chaque catégorie d'emplois en fonction des facteurs et sous-facteurs. On passe alors à la phase finale de l'évaluation—celle où les informations relatives aux emplois sont analysées et où les membres du comité d'équité salariale attribuent un niveau (cote) à chacun des sous-facteurs pour chacune des catégories d'emplois à prédominance du programme. Il s'agit d'une phase cruciale dans le processus, phase qui sollicite à plusieurs reprises les jugements des membres du comité d'équité salariale. Il faudra donc choisir une démarche qui permettra d'identifier adéquatement et d'éviter l'influence de préjugés ou de fausses perceptions à l'égard de certaines catégories d'emplois. Ceux-ci peuvent résulter de divers phénomènes, tels que :

- L'effet de halo qui se manifeste lorsqu'un évaluateur se laisse influencer, par exemple, par le niveau hiérarchique de la catégorie d'emplois qu'il évalue ou par ses exigences élevées en matière de responsabilités ou de qualifications;

---

[36] National Committee on Pay Equity, *Erase the Bias. A Pay Equity Guide to Eliminating Race and Sex Bias from Wage Setting Systems*, Washington, 1993, p. 33.

- Les biais affectifs qui vont inciter un évaluateur à attribuer un plus haut pointage à des catégories d'emplois de collègues ou de membres du comité d'équité salariale;
- L'effet de disponibilité qui réfère à ce qui semble le plus évident dans un emploi. Par exemple, ce qui est le plus évident dans l'emploi de secrétaire, c'est le travail devant un écran d'ordinateur, alors que d'autres aspects moins évidents mais néanmoins importants sont ignorés. On a constaté que les facteurs les moins familiers retiennent peu l'attention des évaluateurs et par conséquent reçoivent un plus faible pointage.

> [TRADUCTION] [...] la loi et (ou) les lignes directrices doivent garantir ce que les évaluateurs soient eux-mêmes le moins biaisés possible dans leur évaluation et cotation du travail. Un excellent guide de cotation et sa méthodologie d'évaluation peuvent être sérieusement compromis par une méconnaissance des principes de l'équité salariale par les agents de cotation [...]
>
> L'Alliance de la Fonction publique du Canada AFPC), présentation finale au Groupe de travail sur l'équité salariale, novembre 2002, p. 15.

En offrant aux membres du comité d'équité salariale une formation adéquate sur ces divers biais possibles, on peut parvenir à réduire considérablement les risques d'influence discriminatoire lors de l'évaluation. Un ensemble de bonnes pratiques a été développé sur ce point[37]. Notamment, il faut retenir la mise en garde suivante :

> [TRADUCTION] Le processus d'évaluation n'est pas une négociation, mais une discussion de groupe jusqu'à ce qu'une position commune soit établie et qu'une décision conjointe soit prise[38].

La pondération

Attribuer un poids à chacun des facteurs et sous-facteurs.

La pondération consiste à attribuer à chacun des facteurs et des sous-facteurs un poids relatif dans l'ensemble de la méthode d'évaluation. La mission de l'organisation entre spécifiquement

---

[37] Voir notamment les nombreux documents produits par la Commission canadienne des droits de la personne, *supra,* note 27.

[38] Anita Harriman et Carin Holm, *supra,* note 22, p. 15.

en ligne de compte ici et les membres du comité d'équité salariale devraient avoir à leur disposition des documents leur permettant de bien cerner ses valeurs et ses objectifs. Le poids relatif des facteurs dépend des types d'occupations, ainsi que de la mission de l'organisation. Par exemple, dans un hôpital il sera logique d'attribuer un poids relatif plus important à la responsabilité de personnes, alors que dans une entreprise de conception de logiciels, les compétences techniques auront une importance particulière.

La pondération est essentielle à une juste évaluation.

La pondération constitue une étape déterminante de l'établissement de la valeur finale des catégories d'emplois et peut annuler tous les efforts fournis jusqu'alors pour avoir une évaluation dénuée d'effets discriminatoires. Par exemple, même si on a bien identifié et mesuré les aspects ignorés du travail féminin, si on leur attribue par la suite un faible poids relatif, la valeur finale des catégories d'emplois à prédominance féminine le sera également. Pour garantir autant que possible le caractère non discriminatoire de la grille de pondération, les membres du comité devront vérifier si un poids plus élevé n'est pas systématiquement attribué aux catégories d'emplois à prédominance masculine qu'aux catégories d'emplois à prédominance féminine.

Cette importance capitale de la pondération amène à suggérer, à titre de bonne pratique en équité salariale, de placer cette opération à la toute fin du processus. En effet, dans un contexte d'équité salariale, il faut éviter que la connaissance du poids relatif d'un sous-facteur n'influence les décisions des membres du comité. Afin de respecter l'exigence de neutralité, la grille de pondération ne doit être établie qu'après avoir attribué à chaque catégorie d'emplois le degré que l'on juge approprié pour chacun de ses sous-facteurs.

Une fois la grille de pondération adoptée par le comité, celui-ci peut alors calculer la valeur en points des catégories d'emplois à prédominance féminine et des catégories d'emplois à prédominance masculine, ce qui permettra d'établir des équivalences et de passer à l'étape suivante, celle des comparaisons salariales.

10.3 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que le comité d'équité salariale devra s'assurer que le développement et l'application des éléments suivants soient dénués de discrimination fondée sur le sexe :

- **contenu de la méthode d'évaluation;**
- **outils de collecte des données sur les catégories d'emplois;**

- **démarche d'évaluation des catégories d'emplois; et**
- **établissement de la grille de pondération.**

Une loi proactive sur l'équité salariale ne peut ni entrer dans le détail des diverses phases de l'évaluation ni offrir une liste complète des pratiques à adopter afin de réaliser une évaluation non discriminatoire et rigoureuse. C'est là qu'intervient la Commission canadienne de l'équité salariale proposée qui devra fournir rapidement des orientations, ainsi que des guides détaillés sur le sujet.

Les implications d'un programme d'équité salariale unique

Un programme d'équité salariale pour chaque organisation.

Nous avons recommandé au chapitre 6 l'adoption d'un programme d'équité salariale unique pour tous les emplois à prédominance chez un employeur. Nous avons également souligné plus haut que les méthodes d'évaluation avaient été conçues à l'origine pour certaines familles d'emplois seulement chez un employeur. Cette approche segmentée continue à influencer les pratiques dans les entreprises. Toutefois, elle va à l'encontre de l'objectif d'équité salariale qui est de pouvoir éliminer la discrimination systémique à l'égard des emplois à prédominance féminine comparativement aux emplois à prédominance masculine dans leur ensemble. En les comparant seulement à une sélection d'entre eux, qui de plus n'est pas représentative de la large gamme qui existe chez l'employeur, on n'élimine qu'une portion (peut-être même une petite portion) de la discrimination salariale.

La méthode unique d'évaluation d'emplois.

La question qui se pose ici est de savoir si, en pratique, une méthode d'évaluation unique permet de bien évaluer la vaste gamme d'emplois qui existe chez un employeur surtout lorsqu'il est à la tête d'une grande organisation? Bien qu'à première vue cela puisse paraître peu réaliste, de nombreuses expériences de méthode d'évaluation unique ont été couronnées de succès. Par exemple, au Manitoba, le principe d'un programme unique par employeur a été appliqué à l'ensemble des catégories d'emplois à prédominance de la fonction publique, appartenant à diverses associations et incluant les emplois de bureau, les emplois professionnels et les métiers. La réduction de l'écart salarial a été appréciable comme le souligne le bilan de l'opération :

> [TRADUCTION] [...] Il faut mentionner que la mise en oeuvre de l'équité salariale a donné lieu à une réduction marquée de l'écart salarial dans la fonction publique, notamment pour les travailleurs membres du Manitoba Government Employees Association (MGEA) où l'écart salarial entre les

> sexes a diminué de 50 % grâce au processus d'équité salariale. Ceci démontre que la ségrégation professionnelle des femmes dans des postes traditionnellement féminins qui sont sous-évalués est de loin le plus important facteur de l'écart salarial et que l'équité salariale est un moyen efficace de réduire l'incidence de ce facteur[39].

Il faut rappeler aussi qu'au niveau fédéral, l'opération JUMI (Joint Union Management Initiative) recouvrait également la très grande majorité des emplois de la fonction publique.

La décision *Meiorin* et l'inclusivité.

Au Québec, conformément à la *Loi sur l'équité salariale,* plusieurs employeurs du secteur privé ont également adopté un programme unique pour toutes les catégories d'emplois à prédominance en dépit de la présence dans leur entreprise d'une vaste gamme d'occupations très différenciées et de plusieurs unités d'accréditation. De plus, nous avons vu qu'en Europe les méthodes d'évaluation développées sont destinées à évaluer l'ensemble des emplois d'une organisation quel que soit leur degré de diversité. Tout cela indique qu'un programme d'évaluation unique est non seulement indispensable pour réaliser l'équité salariale, mais aussi qu'il est possible. On peut se demander d'ailleurs dans quelle mesure l'existence de méthodes d'évaluation distinctes est compatible avec le critère de pratiques inclusives, comme l'a affirmé la Cour suprême du Canada dans la décision *Meiorin :*

> 68. Les employeurs qui conçoivent des normes pour le milieu de travail doivent être conscients des différences entre les personnes et des différences qui caractérisent des groupes de personnes. Ils doivent intégrer des notions d'égalité dans les normes du milieu de travail. En adoptant des lois sur les droits de la personne et en prévoyant leur application au milieu de travail, les législatures ont décidé que les normes régissant l'exécution du travail devraient tenir compte de tous les membres de la société, dans la mesure où il est raisonnablement possible de le faire. Les cours de justice et les tribunaux administratifs doivent avoir cela à l'esprit lorsqu'ils sont saisis d'une demande dans laquelle l'existence de discrimination liée à l'emploi est alléguée. La

---

[39] Manitoba Civil Service Commission, *Pay Equity Implementation in the Manitoba Civil Service,* 1988, p. 39.

> norme qui fait inutilement abstraction des différences entre les personnes va à l'encontre des interdictions contenues dans les diverses lois sur les droits de la personne et doit être remplacée. La norme elle-même doit permettre de tenir compte de la situation de chacun, lorsqu'il est raisonnablement possible de le faire. Il se peut que la norme qui permet un tel accommodement ne soit que légèrement différente de la norme existante, mais il reste qu'elle constitue une norme différente[40].

Il faut cependant admettre que dans certains cas une approche unique ne puisse pas, à première vue, sembler possible. Récemment, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada avait projeté, d'établir une norme de classification générale qui permettrait l'évaluation à l'aide d'un même outil de la quasi totalité des occupations du gouvernement fédéral. Ce projet a été abandonné en cours de route au profit de normes de classification distinctes.

> [TRADUCTION] [...] *les efforts pour mettre au point un seul plan de classification pour tous les emplois de la fonction publique se sont soldés par un échec.* Il apparaît clairement qu'une norme de classification unique pour tous les types de travaux effectués dans la fonction publique n'est ni faisable ni d'ailleurs souhaitable. *De plus, la taille et la diversité de la fonction publique fédérale faisaient en sorte que l'élaboration d'un système de classification unique aurait été une entreprise monstrueuse qui, au bout du compte, aurait généré plus de problèmes qu'elle n'aurait permis d'en résoudre.*
>
> L'Institut professionnel de la fonction publique du Canada, présentation au Groupe de travail sur l'équité salariale, novembre 2002, p. 2.

---

40 *British Columbia (Public Service Employee Relations Commission) c. British Columbia Government and Service Employees Union* (BCGSEU), [1999] 3 R.S.C. 3 (l'affaire Meiorin), para. 68.

Les conséquences d'un plan de classification distinct.

Les professeurs Paquet et Lequin soulignent à juste titre les implications de l'adoption de normes distinctes dans un contexte d'équité salariale, à leur avis, le problème qui se pose si on développe des plans de classification distincts est alors le suivant :

> Cette nouvelle réforme pose la question de la comparaison inter normes pour laquelle des outils doivent être développés. Sans ces outils, comment pourra-t-on établir si, par exemple, le groupe des *Services des programmes et de l'administration* qui est à prédominance féminine, est l'objet d'une iniquité salariale par rapport au groupe des *Services techniques* ou au groupe de la *Gestion financière* (FI) qui sont tous deux à prédominance masculine. Il nous semble donc important qu'un tel outil de comparaison soit conçu dès le début du développement des nouvelles normes de classification.
>
> Renaud Paquet et Jacques-André Lequin, *Les interrelations entre les processus de relations de travail et l'équité salariale : le cas particulier de la fonction publique fédérale,* document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2003, p. 7.

Ces commentaires mettent en évidence le motif de fond qui explique l'insistance en faveur d'un programme unique, soit la possibilité de réaliser les comparaisons entre tous les emplois qu existent chez un même employeur. Ces auteurs ajoutent plus loin :

> Mais l'objectif de la loi n'était-il pas au départ de corriger les iniquités salariales au sein d'une entreprise en assurant la parité salariale hommes-femmes pour des fonctions équivalentes? Nous croyons que la seule façon de rencontrer un tel objectif est d'obliger les comparaisons entre les unités de négociation. C'est d'ailleurs un des nobles objectifs que visait la NGC [Norme générale de classification].
>
> Renaud Paquet et Jacques-André Lequin, *Les interrelations entre les processus de relations de travail et l'équité salariale : le cas particulier de la fonction publique fédérale,* document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2003, p. 8.

Paquet et Lequin indiquent de plus qu'il faudrait notamment développer conjointement des outils de comparaison inter normes à une table centrale et établir conjointement à une table centrale le nombre et les délimitations des normes de classification.

Solutions de rechange lorsqu'un programme unique n'est pas possible.

Ces réflexions qui concernent la fonction publique peuvent être transposées à d'autres organisations. Elles soulignent qu'advenant le cas où un programme unique n'est pas possible chez un employeur, ce dernier devrait obligatoirement recourir à une solution de rechange tel qu'un outil de comparaison entre programmes. La Commission canadienne de l'équité salariale proposée devra développer des approches afin d'indiquer aux responsables comment procéder à une telle comparaison.

Conclusion

Ce chapitre a exposé les éléments majeurs de la phase de l'évaluation des catégories d'emplois. On peut constater qu'il s'agit d'une suite séquentielle d'opérations distinctes mais étroitement interdépendantes. Les nombreuses recherches et la jurisprudence permettent à l'heure actuelle d'établir un grand nombre de critères d'une évaluation non discriminatoire. Au-delà des aspects techniques, très présents dans l'ensemble du processus, une préoccupation fondamentale doit guider les responsables : soit la nécessité de rendre visible les diverses facettes du travail des femmes, de bien le mesurer et de l'évaluer en toute équité comparativement au travail accompli par les hommes.

Chapitre 11 – L'estimation et la correction des écarts de rémunération

La dernière phase dans l'élaboration du programme d'équité salariale.

L'estimation et la correction des écarts salariaux correspondent à la dernière phase dans l'élaboration du programme d'équité salariale. Une fois l'évaluation des diverses catégories d'emplois à prédominance effectuée, cette phase vise à estimer les écarts salariaux entre emplois équivalents et à déterminer les rajustements ainsi que leurs modalités de versement. Dans ce chapitre, nous examinerons successivement ce que devrait recouvrir la rémunération dans un programme d'équité salariale puis les diverses méthodes de comparaison aux fins de l'estimation des écarts salariaux entre catégories d'emplois à prédominance féminine et catégories d'emplois à prédominance masculine équivalents.

Plusieurs questions se posent au sujet de la rémunération, notamment :

- Quels sont les éléments qui doivent y être inclus et comment le faire?
- Comment estimer les écarts salariaux?
- Comment effectuer les rajustements salariaux?

La rémunération

La discrimination salariale systémique peut être subtile et détournée.

Les questions de rémunération en équité salariale sont celles qui paraissent les plus techniques et que les responsables ont tendance à laisser à des experts. Toutefois, comme nous l'avons déjà souligné au chapitre 8, les choix techniques servent parfois à réaliser des visées politiques ou économiques bénéficiant aux parties qui maîtrisent le mieux les concepts et outils. C'est pourquoi, ici aussi les membres du comité d'équité salariale auront besoin d'une formation adéquate afin de pouvoir identifier et éviter les aspects potentiellement discriminatoires de leurs décisions.

> Un examen superficiel des structures de rémunération ne peut permettre à lui seul de démontrer clairement les conditions d'une discrimination directe envers les femmes. La discrimination salariale agit plutôt de manière subtile et indirecte, sans qu'elle en soit pour autant moins dommageable [...].
>
> Melina Buckley, *Les perspectives de règlement sur les questions d'équité salariale qui relèvent de la compétence fédérale par la médiation,* document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2003, p. 4.

Approches des diverses juridictions canadiennes

En général, la « rémunération » est définie de manière large dans la législation sur l'équité salariale.

La définition de la rémunération aux fins d'estimation des écarts salariaux est généralement assez large dans toutes les juridictions, avec des degrés de précision différents selon le cas.

La *Loi canadienne sur les droits de la personne*[1] définit « salaire » comme étant équivalent à la rémunération globale dont elle offre quelques exemples :

> Art. 11. (7) Pour l'application du présent article, « salaire » s'entend de toute forme de rémunération payable à un individu en contrepartie de son travail et, notamment :
>
> a) des traitements, commissions, indemnités de vacances ou de licenciement et des primes;
>
> b) de la juste valeur des prestations en repas, loyers, logement et hébergement;
>
> c) des rétributions en nature;
>
> d) des cotisations de l'employeur aux caisses ou régimes de pension, aux régimes d'assurance contre l'invalidité prolongée et aux régimes d'assurance-maladie de toute nature;
>
> e) des autres avantages reçus directement ou indirectement de l'employeur.

La Loi proactive du Manitoba[2] définit également « salaire » comme étant équivalent à la rémunération globale, mais sans en énumérer les composantes :

> Art. 1 Toute forme de rémunération qu'un employeur paie ou toute forme d'avantage qu'il fournit, pour un travail accompli par un particulier. L'expression « taux salarial » a le même sens.

La *Loi sur l'équité salariale* de l'Ontario ressemble à la législation du Manitoba[3] :

> Art. 1.(1) Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente Loi.
>
> [...]
>
> « rétribution » Tous les paiements et avantages versés ou accordés à la personne qui exerce des

---

1 Canada, *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. 1985, chap. H-6.

2 Manitoba, *Loi sur l'égalité des salaires*, L.M. 1985-86, chap. 21, C.P.L.M. chap. P. 13.

3 Ontario, *Loi sur l'équité salariale*, L.R.O. 1990, chap. P. 7.

> fonctions lui donnant droit au versement d'une somme fixe ou vérifiable, ou au profit de cette personne.

Il en est ainsi pour la législation de l'Île-du-Prince-Édouard[4] :

> Art. 1(m) [TRADUCTION] « salaire » signifie toute forme de rémunération et d'avantages sociaux payés ou offerts, directement ou indirectement, par ou de la part d'un employeur à un employé ou au profit d'un employé, ce qui inclut l'échelle de salaire relative.

La législation de la Nouvelle-Écosse retient aussi une définition générale mais introduit quelques exclusions[5] :

> Art. 3(1)(o) [TRADUCTION] « rémunération » signifie salaire ou compensation d'un employé pour le travail qu'il effectue, ne comprenant pas les avantages tels que l'indemnité de vie chère ou de résidence, l'allocation vestimentaire ou pour usage d'une voiture, les pourboires, le paiement des heures supplémentaires ou récompenses au lieu du paiement des heures supplémentaires.

Le Nouveau-Brunswick[6] fait exception et définit le salaire de façon restrictive :

> Paragraphe 1(1) « rémunération » désigne le salaire et le traitement du temps régulier.

La loi du Québec[7] est très explicite sur le contenu de la rémunération globale, qu'elle décompose en rémunération variable (art. 65) et avantages sociaux (art. 66) :

> Art. 65. Aux fins de l'estimation des écarts salariaux, la rémunération d'une catégorie d'emplois comprend la rémunération flexible, si cette rémunération n'est pas également accessible aux catégories d'emplois comparées.
>
> La rémunération flexible comprend notamment les rémunérations basées sur la compétence, le rendement et les formules d'intéressement liées à la performance de l'entreprise.

---

[4] Île-du-Prince-Édouard, *Pay Equity Act*, R.S.P.E.I. 1988, c. P-2.

[5] Nouvelle-Écosse, *Pay Equity Act*, R.S.N.S. 1989, chap. 337.

[6] Nouveau-Brunswick, *Loi sur l'équité salariale*, L.N.-B., chap. P-5.01.

[7] Québec, *Loi sur l'équité salariale*, L.R.Q., 1995, chap. E-12-001.

> Art. 66 Lorsque les avantages à valeur pécuniaire ne sont pas également accessibles aux catégories d'emplois comparées, leur valeur doit être déterminée et elle doit, aux fins de l'estimation des écarts salariaux, être incluse dans la rémunération. Les avantages à valeur pécuniaire comprennent, outre les indemnités et les primes :
>
> 1° les éléments du temps chômé et payé tels les congés de maladie, les congés sociaux et parentaux, les vacances et jours fériés, les périodes de repos ou de repas ou tout autre élément de même nature;
>
> 2° les régimes de retraite et de prévoyance collective, tels les caisses de retraite, les régimes d'assurance maladie ou d'invalidité et tout autre régime collectif;
>
> 3° les avantages hors salaire, tels la fourniture et l'entretien d'outils ou d'uniformes ou d'autres vêtements, sauf lorsqu'ils sont exigés en vertu de la Loi sur la santé et la sécurité du travail (chapitre S-2.1) ou lorsque ces uniformes ou vêtements sont requis par l'emploi, le stationnement, les allocations pour repas, la fourniture de véhicules, le paiement de cotisations professionnelles, les congés payés pour études, le remboursement des frais de scolarité, les prêts à taux réduit ou toute autre forme d'avantages.

Dans presque toutes les législations canadiennes, la rémunération globale inclut la rémunération flexible et les avantages pécuniaires.

Ce qui se dégage de ce tour d'horizon des législations canadiennes en matière d'équité salariale, c'est que toutes sauf une, celle du Nouveau-Brunswick, adoptent une définition élargie de la rémunération globale incluant rémunération flexible et avantages à valeur pécuniaire.

La *Loi canadienne sur les droits de la personne* énonce, au paragraphe 11(7), qu'on doit utiliser les cotisations de l'employeur pour évaluer les régimes collectifs de retraite ou d'assurance. Il s'agit toutefois de la seule loi canadienne qui comporte un tel niveau de précision sur la façon d'évaluer les avantages ou la rémunération flexible aux fins de l'équité salariale.

Enfin, la loi du Québec est plus explicite au sujet des composantes de la rémunération flexible et des avantages à valeur pécuniaire, qu'elle énumère de façon relativement détaillée.

La rémunération globale

La prise en compte de la rémunération globale aux fins d'équité salariale est une position qui est largement appuyée dans plusieurs mémoires et recherches qui nous ont été présentés.

Elle correspond dans la pratique des milieux de travail à ce qu'un employeur est prêt à débourser en échange de la contribution productive de ses salariés.

> La notion de rémunération doit inclure toutes les formes de rémunération incluant les avantages à valeur pécuniaire. Il faudrait tenir compte autant de l'égalité d'accès aux différents avantages que de l'égalité de résultat.
>
> Confédération des syndicats nationaux (CSN), mémoire au Groupe de travail sur l'équité salariale, juin 2002, p. 10.

> [...] les calculs de salaires doivent comprendre, en plus du salaire de base, les avantages sociaux, incluant les régimes de pension, les divers congés et d'autres avantages connus comme le stationnement, les allocations d'automobile et de repas et les uniformes.
>
> Association nationale de la femme et du droit (ANFD), mémoire au Groupe de travail sur l'équité salariale, décembre 2002, p. 35.

Cette exigence ne va pas sans reconnaître le défi posé par une telle définition :

> L'une des plus grandes difficultés est d'estimer la valeur de l'ensemble du régime de rémunération des employés. L'utilisation et la variabilité des formes de rémunération et d'avantages dans les emplois ont augmenté depuis plusieurs dizaines d'années. Les entreprises ont recours à des plans de rémunération variables ou conditionnels pour mieux lier le salaire à la productivité. Des méthodes de rémunération non conventionnelles, comme les primes de rendement individuelles, les régimes de participation aux gains, le partage des bénéfices et la rémunération au mérite peuvent ajouter à la diversité des revenus dans des catégories d'emploi qui ont, par exemple, des salaires uniformisés.
>
> Richard P. Chaykowski, *Mise en œuvre de l'équité salariale dans le contexte des nouveaux milieux de travail et des nouvelles relations de travail,* document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002, p. 31.

Ces commentaires témoignent de la nécessité de bien encadrer cette phase au plan méthodologique tant dans la loi que dans la réglementation et les directives ultérieurement préparées par la Commission canadienne de l'équité salariale proposée, décrite au chapitre 17.

11.1 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que la rémunération aux fins d'équité salariale s'entend de la rémunération globale comprenant le salaire de base, la rémunération flexible ainsi que les avantages à valeur pécuniaire.

Calcul de la rémunération globale

On doit tenir compte des éléments ci-dessous—le niveau de salaire, la rémunération flexible, et les avantages à valeur pécuniaire—dans le calcul de la rémunération globale.

Le niveau de salaire

Le salaire de base est le premier élément qui doit être calculé. Quel salaire faut-il choisir? Rappelons pour commencer qu'il s'agit du salaire de la catégorie d'emplois et non de celui des titulaires.

Salaire à taux unique et les échelles salariales.

Lorsqu'une catégorie d'emplois est rémunérée à taux unique, il n'y a aucun problème de choix. C'est ce taux qui sert de base à la comparaison. Par contre, lorsqu'une échelle salariale est présente, il faudra déterminer quel est le point de référence aux fins de comparaison. Doit-on dans les cas d'échelle salariale, retenir le taux maximum de l'échelle, le taux moyen ou le plus bas? Le taux maximum selon les spécialistes des systèmes de rémunération[8] est celui qui est considéré comme *le taux de l'emploi.* En effet, il correspond au salaire versé à la personne qui maîtrise toutes les compétences requises pour le poste. C'est pourquoi la Loi du Québec, assez précise sur ce point, énonce que c'est le taux maximum de l'échelle salariale qui sera considéré le taux de l'emploi.

Lorsqu'il n'existe pas d'échelle salariale formelle, mais que les divers emplois d'une catégorie ont des taux différents qui reflètent une progression entre eux basées sur l'expérience ou l'ancienneté ou tout autre critère non discriminatoire, c'est le taux maximum qui constitue la référence, pour les mêmes raisons susmentionnées.

---

[8] Voir notamment Roland Thériault et Sylvie St-Onge, *Gestion de la rémunération : Théorie et pratique,* Gaëtan Morin, Montréal, 2000.

11.2 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que le salaire d'une catégorie d'emplois est le taux maximum ou le maximum de l'échelle salariale des emplois qui y sont regroupés.

La rémunération flexible

Formes de rémunérations flexibles.

La rémunération flexible recouvre une large gamme de pratiques, telles que :

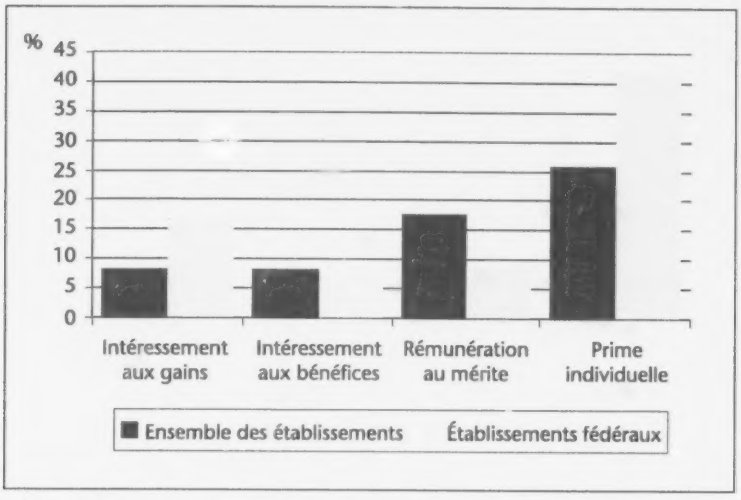
- la rémunération basée sur les compétences;
- les régimes basés sur le rendement individuel, tel que le salaire au mérite, les primes et commissions;
- les régimes basés sur le rendement collectif, tels que la participation aux bénéfices, le partage des gains de productivité, l'octroi ou l'achat d'actions, les options d'achat[9].

Il est nécessaire de l'inclure dans le calcul des écarts salariaux, car elle fait partie inhérente de la rémunération et son exclusion pourrait avoir un impact discriminatoire.

Tel qu'illustré dans le graphique 1, certains types de rémunérations flexibles existent dans certains établissements syndiqués, où le versement de primes individuelles constitue l'élément le plus courant. Quant aux établissements fédéraux, une proportion plus grande reçoit une participation aux bénéfices et une rémunération basée sur le rendement par rapport à d'autres établissements; environ le même nombre reçoit une participation aux bénéfices et une proportion plus petite jouit d'une rémunération au mérite.

[9] *Ibid.*

Graphique 1 : Pourcentage des établissements syndiqués appliquant la rémunération variable, 1999



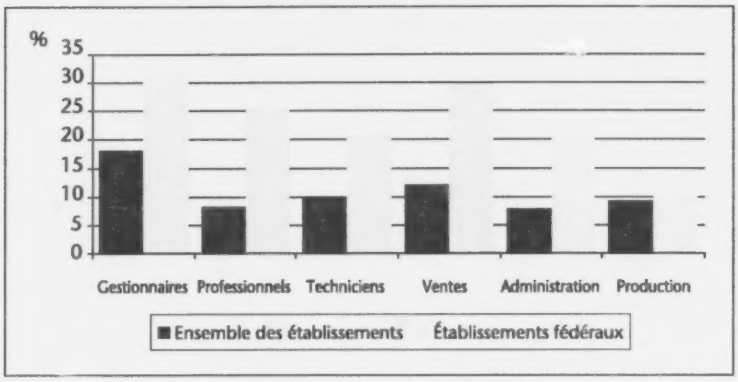
Note : Les données sont tirées de l'*Enquête sur le milieu de travail et les employés* de Statistique Canada datant de 1999. Cette enquête n'inclut pas le secteur public et ne fait pas de distinctions quant aux établissements de compétence fédérale.

Source : Richard P. Chaykowski, *Réaliser l'équité salariale dans le cadre d'un système transformé de relations de travail et de relations industrielles*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002, p. 28.

Le graphique 2 indique que la rémunération incitative touche divers groupes d'employés dans les établissements syndiqués, notamment les cadres et le personnel des ventes[10].

[10] Les données sont relatives aux établissements syndiqués et ne signifient pas que tous les employés qui sont inclus dans la base de données le sont. Cette précision vise bien sûr principalement les cadres. Les limites de cette base de données sont notamment le fait que seuls les employeurs du secteur privé sont inclus et qu'il est impossible de directement identifier les employés qui sont sous juridiction fédérale.

Graphique 2 : Pourcentage des établissements syndiqués offrant des primes individuelles, selon la catégorie d'employés, 1999



Note : Les données sont tirées de l'*Enquête sur le milieu de travail et les employés* de Statistique Canada datant de 1999. Cette enquête n'inclut pas le secteur public et ne fait pas de distinctions quant aux établissements de compétence fédérale.

Source : Richard P. Chaykowski, *Réaliser l'équité salariale dans le cadre d'un système transformé de relations de travail et de relations industrielles*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002, p. 29.

Dans une perspective de mise en œuvre de l'équité salariale, le développement de ce type de rémunération risque de réduire la transparence du système de rémunération vis-à-vis des employés[11]. L'inclusion de la rémunération flexible implique que l'employeur fournisse aux membres du comité d'équité salariale toute l'information nécessaire pour qu'ils puissent se prononcer en connaissance de cause et éviter d'intégrer des éléments discriminatoires dans leurs décisions. Voici un bon exemple des renseignements que l'employeur doit être tenu de fournir, comme nous l'avons suggéré au chapitre 8.

Démarche du Québec en matière de rémunération flexible.

Comment tenir compte de la rémunération flexible et de ses composantes? La loi du Québec propose une approche séquentielle :

- Le régime de rémunération flexible est-il également accessible à toutes les catégories d'emplois comparées?
- Si oui, il n'est pas nécessaire de l'inclure dans la rémunération aux fins d'estimation des écarts salariaux.
- Si non, il est nécessaire de l'estimer et de l'inclure.

11 Marie-Thérèse Chicha, « The impact of labour market transformations on the effectiveness of laws promoting workplace gender equality », dans Richard P. Chaykowski et Lisa M. Powell, *Women and Work*, Kingston, McGill Queen's University Press, 1999, p. 283-304.

Un choix implicite dans cette approche est la possibilité d'étendre simplement l'accessibilité de ce régime de rémunération flexible aux catégories d'emplois à prédominance féminine qui en sont privées.

Selon Nadine Winter, experte en rémunération, le principe de l'égalité d'accès n'est pas suffisant dans un contexte d'équité salariale :

> Nous ne recommanderons pas l'exclusion d'une forme quelconque de rémunération sur la disponibilité égale de son attribution aux catégories d'emplois féminins et masculins, seule. L'accès égal ne se traduit pas automatiquement en possibilité égale de rémunération. Il faut aussi que la conception des programmes soit conçue clairement et avec intégrité, c'est-à-dire qu'ils doivent être précisés et communiqués à tous les employés visés. *De plus, l'application actuelle ou les répercussions des programmes de rémunération offerts doivent être neutres en fonction du sexe.* [C'est nous qui soulignons].
>
> Nadine Winter, *Traitement de la rémunération en argent dans les comparaisons aux fins de l'équité salariale,* document de recherché (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2003, p. 25.

Comme l'indique le passage ci-dessus, il est nécessaire de faire en sorte qu'il existe une équité véritable en ce qui concerne l'utilisation de la rémunération flexible. Pour ce faire, on doit déterminer non seulement si les critères officiels permettent qu'un rendement supérieur soit rétribué dans les catégories d'emplois à prédominance féminine dans la même mesure que dans les catégories d'emplois à prédominance masculine, mais également si un système axé sur le rendement est équitable dans son application concrète.

La notion d'accès égal devrait être interprétée dans un sens inclusif :

- Est-ce qu'un régime donné de rémunération flexible permet de prendre en compte le rendement supérieur dans les catégories à prédominance féminine aussi bien qu'il le permet dans les catégories à prédominance masculine?

➤ Si oui, est-ce qu'il est effectivement appliqué de façon inclusive?[12]

> Les instruments internationaux en matière de droits de la personne et les lois nationales sur l'égalité reconnaissent tous que la réalisation de l'égalité exige de transformer les habitudes enracinées de rémunération dans le but d'élaborer des modes de rémunération égaux pour les deux sexes. Afin de donner plus de poids à la législation sur l'équité salariale, il est nécessaire d'ajuster les nouvelles lois dans le but de régler la nature systémique de l'inégalité salariale et d'apporter des modifications à un niveau systémique. Seul un programme de loi qui soit global et proactif peut frapper effectivement au cœur de la nature systémique de la discrimination salariale.
>
> Mary Cornish, Elizabeth Shilton et Fay Faraday, *Obligations internationales et nationales du Canada en matière de droits de la personne visant à assurer l'équité salariale : Obligations visant l'élaboration d'une loi fédérale efficace, exécutable et proactive en matière d'équité salariale,* document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002, p. 50.

Si les membres du comité d'équité salariale ont des doutes sur le caractère inclusif ou non de l'accessibilité, ils pourraient le vérifier à l'aide d'indicateurs tels que la fréquence d'attribution comparée selon les catégories d'emplois ou l'importance des montants.

Évaluation de la rémunération flexible.

S'il faut choisir l'option de l'estimation aux fins d'inclusion dans la rémunération globale, comment la mettre en pratique? La tâche est d'autant plus complexe qu'il s'agit, comme le souligne Winter, de montants non prévisibles et irréguliers.

12 Voir Mary Cornish, Elizabeth Shilton et Fay Faraday, *Obligations internationales et nationales du Canada en matière de droits de la personne visant à assurer l'équité salariale : Obligations visant l'élaboration d'une loi fédérale efficace, exécutable et proactive en matière d'équité salariale,* document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002.

> L'inclusion de formes de rémunération à salaire variable, par exemple, peut signifier des différences variables de l'écart salarial d'une année à l'autre. On ne doit pas présumer que les régimes de rémunération variable prévoient nécessairement des versements réguliers ou annuels [...].
>
> Nadine Winter, *Traitement de la rémunération en argent dans les comparaisons aux fins de l'équité salariale,* document de recherché (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2003, p. 27.

À cet effet, Winter examine trois options :

- On pourrait être d'avis que *le plus petit montant de rémunération variable, réellement gagné par un titulaire de poste de la catégorie d'emplois,* correspond au seuil de la rémunération réelle que tous les employés de cette catégorie d'emplois ont touchée; c'est-à-dire, que le montant gagné le moins élevé représente ce que tous les titulaires de postes pouvaient effectivement atteindre.
- On pourrait aussi envisager d'appliquer *le niveau maximum de gains variables d'un titulaire de poste dans la catégorie d'emplois.* La logique qui sous-tend cette application est qu'elle serait cohérente avec la définition du *taux normal aux fins de l'équité salariale* en ce qui a trait au salaire de base
  (c.-à-d. au taux salarial maximum), et que ceci représente le potentiel de rémunération maximum réel dans le cadre du programme en cours d'étude.
- Une troisième option s'articulerait autour de ce qui représente le mieux les gains réels reçus par l'ensemble des travailleurs de la catégorie d'emplois. Ici, *un taux moyen de gains réels ou, mieux encore, une médiane ou moyenne pondérée des gains réels* convient davantage. Par exemple, les employés donnant un rendement très élevé ou très faible dans le cadre d'un programme de rendement à courte échéance ne biaiseraient pas le niveau de rémunération utilisé pour effectuer les comparaisons aux fins de l'équité salariale, et la moyenne pondérée représenterait mieux ce qu'une majorité des titulaires de postes d'une catégorie d'emplois ont réellement reçu en gains salariaux variables[13]. [C'est nous qui soulignons.]

[13] Nadine Winter, *Traitement de la rémunération en argent dans les comparaisons aux fins de l'équité salariale,* document de recherché (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2003, p. 28.

Nadine Winter favorise la troisième option, plus précisément la médiane ou la moyenne pondérée de la rémunération variable effective par catégorie d'emplois.

Le recours à la rémunération globale a des retombées positives.

L'obligation d'inclure la rémunération globale peut dans certains cas constituer une tâche exigeante. Toutefois, comme le souligne Winter, elle a des retombées positives sur la qualité des pratiques de gestion de l'entreprise :

> D'après notre expérience, nous avons découvert que la nécessité pour les employeurs d'implanter des programmes d'équité salariale a incité de nombreuses organisations à revoir leurs pratiques de rémunération afin qu'elles se rendent compte si oui ou non elles rémunèrent les employés dans toutes les catégories d'emplois systématiquement et avec impartialité.
>
> Nadine Winter, *Traitement de la rémunération en argent dans les comparaisons aux fins de l'équité salariale,* document de recherché (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2003, p. 1.

La recherche réalisée par Louise Boivin, experte en évaluation des emplois l'amène à partager ce point de vue, même en ce qui a trait aux petites entreprises :

> [...] l'obligation de déterminer explicitement les composantes de la rémunération suscite de l'inquiétude chez la plupart des dirigeants d'entreprises. Dans les plus petites entreprises (en particulier les TPE) l'absence de structure salariale explicitement établie peut sans doute expliquer cette inquiétude. Non seulement les dirigeants doivent-ils rendre compte de pratiques de rémunération non formalisées et parfois arbitraires, mais ils doivent également procéder à une systématisation de leurs pratiques.[...]
>
> En réalité, l'implantation de l'équité salariale est plutôt l'occasion de jeter les bases d'une première structure salariale.
>
> À noter : TPE signifie très petite entreprise
> Louise Boivin, *La mise en œuvre de l'équité salariale dans les petites et moyennes entreprises,* document de recherché (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002, p. 50, 51.

En somme, nous constatons que tant les approches des diverses lois d'équité salariale que l'opinion des experts concourent à affirmer que la notion de rémunération qui doit être retenue est celle de rémunération globale. Si l'on se limite à égaliser les taux de salaires, on risquerait de laisser perdure la discrimination dans des éléments importants des gains des salariés, soit les avantages sociaux ainsi que la rémunération flexible. Cela serait d'autant plus grave que ces éléments tendent à constituer une part substantielle des gains dans plusieurs cas. En outre, un effet secondaire intéressant pour les employeurs émanant de cet élargissement a été souligné par plusieurs praticiens de l'équité salariale, à savoir la rationalisation des systèmes de rémunération.

11.3 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie qu'aux fins d'estimation des écarts salariaux, la rémunération flexible comprenne, notamment :

- **la rémunération basée sur les compétences;**
- **les régimes basés sur le rendement individuel, tel que le salaire au mérite et les primes;**
- **les régimes basés sur le rendement collectif, tels que la participation aux bénéfices, le partage des gains de productivité.**

Si la rémunération flexible est accessible également et sans discrimination aux catégories d'emplois à prédominance féminine aussi bien qu'aux catégories d'emplois à prédominance masculine, il ne sera pas nécessaire de l'inclure dans l'estimation des écarts salariaux.

La Commission canadienne de l'équité salariale proposée doit élaborer des lignes directrices sur l'évaluation de la rémunération flexible.

La Commission canadienne de l'équité salariale proposée devra développer des directives sur le contenu et les méthodes d'estimation de la rémunération flexible. L'estimation sur la base de la moyenne des gains réels sur une période relativement longue est celle que nous favorisons. La durée de cette période sera déterminée en partie par la présence de fluctuations inhabituelles (par exemple, crise économique qui fait chuter les ventes de façon importante mais temporaire).

Les avantages à valeur pécuniaire

Les avantages à valeur pécuniaire sont les éléments non salariaux de la rémunération auxquels il est possible de donner une valeur pécuniaire. Ils peuvent comprendre un large éventail d'éléments, tels que les congés, divers types d'assurances collectives, des prêts à taux réduit et le stationnement gratuit.

Selon Monica Townson, les avantages représentent une proportion importante de la rémunération globale pouvant atteindre 20 à 25 p. 100[14]. Il s'agit donc d'un pourcentage appréciable qui explique l'importance de bien prendre en considération ce type d'avantages dans le cadre d'un programme d'équité salariale. En outre, Richard Chaykowski s'est prononcé sur ces avantages :

> Les avantages sociaux sont, en général, une composante de plus en plus importante de la rémunération totale. Le nombre et la prévalence des différents avantages ont augmenté depuis les dernières décennies, qu'il s'agisse des régimes de pension, de l'assurance-vie, de l'assurance médicale supplémentaire, des régimes de soins dentaires, des REÉR collectifs, de l'achat d'actions, des indemnités de licenciement et de maternité et d'autres avantages.
>
> Richard P. Chaykowski, *Mise en œuvre de l'équité salariale dans le contexte des nouveaux milieux de travail et des nouvelles relations de travail,* document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002, p. 33.

À la suite de la diversification et de la transformation de la main-d'œuvre, les ensembles d'avantages sociaux non salariaux sont devenus plus souples afin de répondre aux besoins des employés au chapitre de la garde des enfants ou des aînés, des horaires variables et des congés sabbatiques, pour n'en nommer que quelques-uns.

Certaines organisations offrent des régimes à la carte ou souples qui permettent aux employés de choisir la combinaison d'avantages qui convient le mieux à leurs besoins individuels. En général, l'employeur fournit un montant d'argent fixe pour ces avantages et tout excédent de ce montant doit être payé par l'employé. Parfois, les employeurs attribuent un crédit global, qui varie en général de 200 $ à 2 500 $, que les employés peuvent utiliser pour acheter l'ensemble d'avantages de leur choix[15].

Cette tendance indique la diversification, mais souligne aussi la possibilité d'identifier le coût des avantages même nouveaux.

---

[14] Monica Townson, *Le traitement du salaire indirect dans les comparaisons d'équité salariale,* document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002, p. 26.

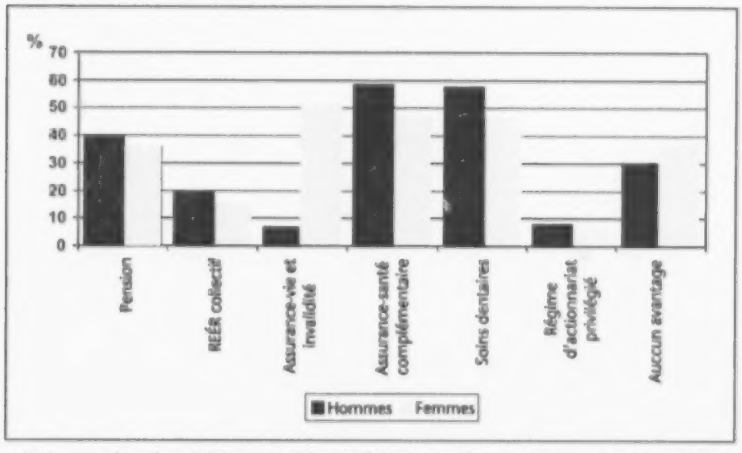
[15] *Ibid.,* p. 10.

Leur répartition semble suivre la ségrégation professionnelle et désavantager les femmes :

> [TRADUCTION] Les écarts selon le sexe en termes d'avantages liés à la ségrégation des travailleurs dans des emplois masculins ou féminins sont considérables et existent dans divers avantages non salariaux[16].

Le graphique 3 illustre que les femmes sont moins nombreuses que les hommes à bénéficier de la plupart des principaux régimes collectifs en milieu de travail, à l'exception de l'assurance-vie/invalidité. De façon globale, elles sont plus nombreuses à ne bénéficier d'aucun programme d'avantages en milieu de travail.

Graphique 3 : Proportion des employés bénéficiant de régimes d'avantages sociaux, selon le sexe, 1999



Note : Les données utilisées sont tirées de l'*Enquête sur le milieu de travail et les employés – Compendium* de Statistique Canada.

Source : Richard P. Chaykowski, *Mise en œuvre de l'équité salariale dans le contexte des nouveaux milieux de travail et des nouvelles relations de travail*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002, p. 35.

16 Janet Currie et Richard Chaykowski, « Male Jobs, Female Jobs, and Gender Gaps in Benefits Coverage in Canada », *Research in Labor Economics*, 1995, vol. 14, p. 174.

> La répartition des sexes selon la taille de l'entreprise a également montré que les femmes sont moins susceptibles que les hommes de bénéficier d'un salaire indirect. Dans les lieux de travail comptant 500 employés et plus, seulement 65 p. 100 des femmes, par rapport à 83 p. 100 des hommes, bénéficient d'un régime d'assurance-maladie complémentaire. Pour ce qui est des régimes de retraite de l'employeur, 72 p. 100 des femmes et 79 p. 100 des hommes bénéficient de ce type de régime
>
> Monica Townson, *Le traitement du salaire indirect dans les comparaisons d'équité salariale*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002, p. 25.

Un facteur déterminant est le statut de travail. À titre d'exemple, les travailleurs en situation de travail atypique bénéficieraient moins de ces avantages, notamment ceux à contrats à durée déterminée, sur appel ou à temps partiel.

Le travail atypique a considérablement augmenté durant les deux dernières décennies et son incidence est plus élevée chez les femmes; en 1999, 41 p. 100 des travailleuses de 15 à 65 ans travaillaient selon un régime atypique comparativement à 29 p. 100 des travailleurs[17]. Dans le secteur sous juridiction fédérale, l'augmentation du travail atypique a également été notée. Monica Townson a signalé que dans la fonction publique 24 p. 100 des femmes comparativement à 14 p. 100 des hommes ont un régime de travail atypique. Ces chiffres constitueraient une sous-estimation, car ils ne prennent en compte ni les travailleurs à contrat ni ceux qui proviennent d'agences de placement temporaire[18].

Plus de femmes occupent des emplois atypiques.

Selon Baker et Gunderson[19], un régime de travail atypique serait plus fréquent dans le secteur sous juridiction fédérale en comparaison aux autres, celui des contrats à durée déterminée. La recherche effectuée par ces auteurs confirme que, dans l'ensemble des secteurs, l'incidence du travail atypique est plus élevée pour les femmes.

---

17 Statistique Canada, *Les femmes au Canada 2000 : rapport statistique fondé sur le sexe*, p. 110. Selon la définition de Statistique Canada, le « travail atypique » recouvre : le travail à temps partiel, le travail temporaire, le travail autonome et les emplois multiples.

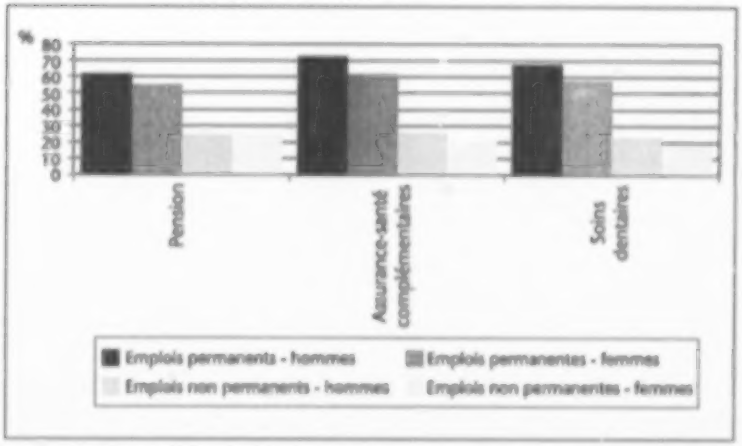
18 Monica Townson, *supra*, note 14, p. 25.

19 Michael Baker et Morley Gunderson, *Travail non conventionnel et équité salariale*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002, tableau 1A, p. 35.

Selon Brenda Lipsett et Mark Reesor, le travail atypique constitue un obstacle à l'accès aux avantages pécuniaires :

> [TRADUCTION] Certains prétendent que le travail atypique constitue un moyen pour les employeurs de contourner la tendance à la hausse des frais non salariaux étant donné que les travailleurs atypiques ont toujours été ceux qui n'ont pas profité de la plupart des avantages. Dans un cadre de travail en transformation, où les travailleurs à temps partiel et non permanents assurent la flexibilité nécessaire pour répondre aux variations quotidiennes, hebdomadaires, annuelles et cycliques de la demande (emploi aléatoire et périphérique), où les employeurs désirent réduire leurs frais de main-d'œuvre et privilégier la flexibilité et où ils peuvent être moins préoccupés par les incitatifs en vue de réduire le roulement et accroître l'effort de travail, on pourrait s'attendre à ce que ces travailleurs à temps partiel et non permanents aient moins accès à un régime complémentaire d'assurance-maladie, d'assurance-soins dentaires et de retraite que les travailleurs à temps plein permanents[20].

Graphique 4 : Proportion des employés bénéficiant d'une pension et de régimes de soins de santé et de soins dentaires, selon le statut d'emploi et le sexe, 1995



Note : Basé sur des donnés tirées de l'*Enquête sur les horaires et les conditions de travail* de Statistique Canada datant de 1995.

Source : Richard P. Chaykowski, *Mise en œuvre de l'équité salariale dans le contexte des nouveaux milieux de travail et des nouvelles relations de travail*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002, p. 36.

[20] Brenda Lipsett et Mark Reesor, « Women and Men's Entitlement to Workplace Benefits : The Influence of Work Arrangements », dans Richard P. Chaykowski et Lisa M. Powell, *Women and Work*, Kingston, McGill-Queen's University Press, 1999, p. 56.

Comme le graphique 4 le démontre, les hommes bénéficient en moyenne d'une protection beaucoup plus importante que les femmes, peu importe leur situation professionnelle.

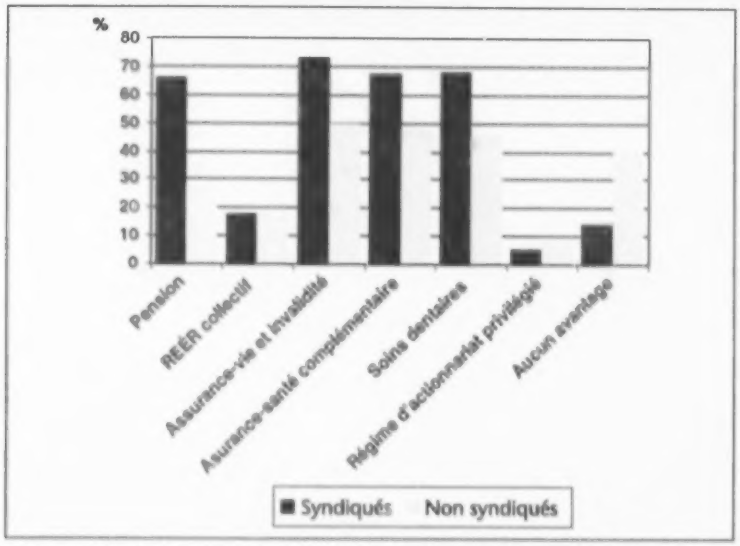
Ces constats présentent un grand intérêt en matière d'équité salariale, puisque les employés permanents et ceux à statut précaire travaillent habituellement côte à côte et, parfois dans les mêmes occupations. Il est donc possible qu'un même programme d'équité salariale couvre des employés permanents, qui jouissent d'une large gamme d'avantages et d'autres à statut précaire, notamment des femmes, qui n'y ont pas accès.

Un autre déterminant de l'accès aux avantages à valeur pécuniaire est l'appartenance à un syndicat :

> Il est évident que les travailleurs syndiqués sont beaucoup plus susceptibles de bénéficier d'avantages sociaux que les employés qui ne sont pas syndiqués. Par exemple, l'analyse de trois types de programmes d'avantages sociaux – régimes d'assurance-maladie, d'assurance-vie et d'assurance-soins dentaires – ainsi que de régimes de retraite de l'employeur, a permis de conclure que le nombre de travailleurs syndiqués à bénéficier des trois régimes d'assurance était environ deux fois plus élevé que le nombre de travailleurs non syndiqués (80 p. 100 par rapport à 40 p. 100). [...] La majorité des employés syndiqués étaient protégés dans le cas de chacun des trois régimes d'assurance, alors que la majorité d'employés non-syndiqués ne bénéficiaient d'aucun régime.
>
> Monica Townson, *Le traitement du salaire indirect dans les comparaisons d'équité salariale*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002, p. 14.

Comme on peut le constater sur le graphique 5, les employés non syndiqués sont relativement moins nombreux à bénéficier de divers avantages, à l'exception des Régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) où ils sont plus ou moins à égalité, et des achats d'actions où ils sont avantagés.

Graphique 5 : Proportion des employés bénéficiant de régimes d'avantages sociaux en raison de leur status de syndiqués, 1999



Source : Richard P. Chaykowski, *Mise en œuvre de l'équité salariale dans le contexte des nouveaux milieux de travail et des nouvelles relations de travail*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002, p. 38.

Enfin, on retrouve également des différences selon les occupations et intra occupations selon le sexe :

> Les différences entre les femmes et les hommes varient considérablement. Parmi les professionnels, par exemple, environ 60 p. 100 des hommes et des femmes bénéficiaient d'un régime de retraite de l'employeur, mais seulement 59 p. 100 des femmes bénéficiaient d'un régime d'assurance-soins dentaires, par rapport à 72 p. 100 pour les hommes. Parmi les employés de bureau, 42 p. 100 des femmes et 51 p. 100 des hommes bénéficiaient d'un régime de retraite. Pour ce qui est du régime d'assurance-maladie complémentaire, 53 p. 100 des femmes et 68 p. 100 des hommes bénéficiaient de tels régimes. (calculs effectués d'après les données de l'*Enquête sur le milieu de travail et les employés* de Statistique Canada, qui excluent le secteur public et qui ne distinguent pas les entreprises sous juridiction fédérale de celles qui ne le sont pas.
>
> Monica Townson, *Le traitement du salaire indirect dans les comparaisons d'équité salariale*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002, p. 25.

Les travailleuses sont désavantagées au plan des avantages à valeur non pécuniaire.

Les données examinées indiquent que les travailleuses sont désavantagées au plan des avantages à valeur non pécuniaire et que cela recoupe le statut de travail, l'appartenance à un syndicat, ainsi que les groupes professionnels. Ce désavantage traduit les disparités au sein des entreprises et met clairement en évidence la nécessité pour éliminer la discrimination de tenir compte de l'ensemble des avantages à valeur non pécuniaire dans le calcul de la rémunération. Ces données ne permettent pas de toujours bien identifier les secteurs sous juridiction fédérale.

> Nous n'avons qu'un profil limité du salaire indirect dont bénéficient les employés d'organismes relevant de la compétence fédérale. Cependant, il serait raisonnable de supposer qu'au cours des 25 dernières années, les employeurs relevant du fédéral ont connu le même genre de croissance en matière de salaire indirect que tous les autres employeurs.
>
> Monica Townson, *Le traitement du salaire indirect dans les comparaisons d'équité salariale,* document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002, p. 13.

Nous pouvons dire à coup sûr que les tendances observées dans les sections précédentes se retrouvent donc au niveau fédéral. Il appartiendra à chaque comité d'équité salariale en entreprise d'identifier leur présence et leur impact sur l'estimation des écarts salariaux entre les catégories d'emplois d'un programme d'équité salariale dont ils ont la responsabilité.

La prise en compte des avantages à valeur pécuniaire dans les comparaisons salariales

Une définition inclusive de la rémunération est appuyée par les intervenants et les chercheurs.

Comme précité, plusieurs intervenants et chercheurs recommandent une définition plus détaillée et inclusive de la rémunération. À cet égard, deux recherches effectuées pour le compte du Groupe de travail révèlent la nécessité de prendre en compte tous les avantages à valeur pécuniaire possibles dans le cadre de l'équité salariale.

> Si l'équité salariale vise à faire en sorte que les femmes et les hommes reçoivent un salaire égal pour des fonctions équivalentes, il semble évident que les avantages sociaux devraient, autant que possible, être inclus dans les comparaisons effectuées aux fins de l'équité salariale.
>
> Monica Townson, *Le traitement du salaire indirect dans les comparaisons d'équité salariale,* document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002, p. 32.

> Étant donné les écarts dans la couverture des avantages selon le sexe, il est indispensable de tenir compte de tout l'éventail des formes et des méthodes de rémunération pour pouvoir choisir une mesure complète des salaires. Dans certains cas, cependant, il peut être très difficile de quantifier leur valeur.
>
> Richard P. Chaykowski, *Mise en œuvre de l'équité salariale dans le contexte des nouveaux milieux de travail et des nouvelles relations de travail,* document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002, p. 42.

Les principaux avantages pécuniaires devraient être précisés.

Compte tenu de la gamme d'avantages pécuniaires, les principaux types d'avantages de ce genre (congés payés, assurance collective, avantages non salariaux) devraient être précisés dans la législation, pour des besoins de clarté, et être assortis d'exemples.

La question qui se pose est de déterminer la procédure à suivre à cette fin. L'Association des banquiers canadiens (ABC) a cité :

> Les avantages sociaux ne devraient pas être inclus dans l'analyse des différences de rémunération que s'ils confèrent un avantage à un groupe dans lequel prédomine un sexe sur l'autre.
>
> Association des banquiers canadiens (ABC), mémoire au Groupe de travail sur l'équité salariale, novembre 2002, p. 12.

En réalité, comme dans le cas de la rémunération flexible, on constate qu'une démarche séquentielle serait appropriée; elle comprendrait les étapes suivantes :

Tout d'abord, on doit déterminer si l'avantage non salarial est également accessible à toutes les catégories d'emplois comparées.

- ➤ Si oui, il n'est pas nécessaire de l'inclure dans la rémunération aux fins d'estimation des écarts salariaux;
- ➤ Si non, il y a deux options possibles :
  - soit attribuer cet avantage aux catégories à prédominance féminine qui ne l'ont pas;
  - soit l'estimer et l'inclure dans la rémunération aux fins de comparaisons salariales.

Comme l'a souligné le Tribunal de l'équité salariale de l'Ontario :

> [TRADUCTION] Dans le cas où la rémunération versée à une catégorie d'emplois à prédominance féminine doit être rajustée pour assurer l'équité salariale, le rajustement en question peut toucher le traitement ou le salaire, les avantages ou une combinaison des deux[21].

Les avantages doivent être accordés selon les mêmes conditions aux femmes et aux hommes.

L'accessibilité égale signifie que la catégorie d'emplois à prédominance féminine doit non seulement obtenir cet avantage, mais aussi l'obtenir dans des conditions semblables. Par exemple, dans une entreprise donnée, les cols bleus affiliés à un syndicat bénéficient de trois semaines de vacances après deux ans d'ancienneté. Quant aux employés de bureau, qui ne sont pas syndiqués, ils n'obtiennent trois semaines de vacances qu'après cinq ans d'ancienneté. On ne peut considérer que l'accès est égal dans un tel cas[22].

Là où il y a inégalité d'accès, un employeur peut envisager d'offrir l'avantage selon les mêmes conditions aux catégories d'emplois à prédominance féminine qui n'ont pas accès à cet avantage. Il s'agit d'une solution directe, qui n'est pas nécessairement aussi coûteuse que le recours à des rajustements salariaux pour compenser les avantages manquants. Comme le note la Commission de l'équité salariale de l'Ontario :

---

[21] Le Tribunal de l'équité salariale de l'Ontario, *Lady Dunn General Hospital* (1991), 2 P.E.R. 168.

[22] *Ibid.*

> Dans la mise en œuvre de l'équité salariale, un grand nombre d'employeurs accordent tout simplement l'avantage supplémentaire à la catégorie d'emplois qui n'en bénéficie pas dans ce cas, il n'est pas nécessaire de calculer la valeur de l'avantage pour comparer les deux catégories d'emplois[23].

La valeur des avantages peut être fondée sur les coûts pour l'employeur.

L'imputation peut se faire sur la base des coûts pour l'employeur ou des bénéfices pour le salarié. Le coût pour l'employeur est plus facile à déterminer pour un grand nombre d'avantages pour lesquels celui-ci verse une cotisation. Dans les plans à la carte susmentionnés, l'employeur détermine à l'avance un montant global par travailleur, quitte à lui laisser le choix des avantages précis qu'il souhaite avoir. De plus, en raison des exigences fiscales ou autres, l'employeur doit comptabiliser plusieurs des avantages qu'il fournit selon des méthodes prédéterminées. Par conséquent, plusieurs données sur ces coûts sont déjà disponibles dans ses propres livres comptables et ne nécessitent pas des calculs supplémentaires. Toutes ces données font partie de l'information que l'employeur est tenu de fournir aux membres du comité d'équité salariale afin qu'ils puissent remplir leurs fonctions.

La méthode des coûts peut cependant dissimuler certaines inégalités reliées au sexe, en ce qui a trait aux régimes de retraite notamment. En effet à valeur accumulée comparable, les femmes reçoivent une rente viagère moins élevée que les hommes en raison de la différence d'espérance de vie. Comme l'écrit G. Hallé :

> [...] il est évident q'une cotisation patronale de 3,5 p. 100 du salaire à un régime de retraite à cotisation déterminée peut sembler équitable dans la mesure où elle s'applique à tous les employés. En pratique, cependant, une femme recevra une rente viagère moins élevée de près de 15 p. 100 pour la même valeur accumulée à son compte[24].

La méthode des bénéfices est plus difficile à réaliser et moins fiable dans plusieurs cas où le montant et même l'éventualité du bénéfice reçus sont aléatoires et dépendent de facteurs imprévisibles, tels que la maladie, les accidents, etc.

---

[23] Commission de l'équité salariale de l'Ontario, *Directive n° 11, Détermination du taux de catégorie*, p. 5.

[24] G. Hallé, Confédération des syndicats nationaux (CSN), *Définition de la rémunération*, note de recherche, 1999, p. 4.

La Commission canadienne de l'équité salariale proposée devrait développer des directives indiquant les façons d'attribuer une valeur monétaire aux avantages. Nous donnons ci-dessous un aperçu des options d'estimation des avantages[25] :

- **Avantages en termes de temps** : vacances annuelles, jours fériés, congés flottants, congés sans solde pour divers motifs, congés parentaux et familiaux. Pour ce type d'avantages, le critère déterminant devrait être l'égalité d'accès des catégories d'emplois comparées. Toutefois, le cas échéant, le coût serait calculé sur la base du salaire et, si c'est un congé sans solde, sur la base des cotisations de l'employeur aux divers régimes collectifs. Les congés de maternité ne sont pas pris en compte dans les avantages, et cela est exigé par la loi.
- **Avantages en termes de protection collective** : régimes de retraite, assurance-vie, invalidité, médicaments, santé. Le coût devrait être calculé sur la base des cotisations de l'employeur. En ce qui concerne les plans flexibles, l'estimation se fera sur la base du montant total alloué par l'employeur pour chaque catégorie d'emplois comparée.
- **Avantages hors salaires** : s'il s'agit d'outils, uniformes, vêtements, il faut les inclure sur la base du coût pour l'employeur, à moins qu'ils ne soient requis par la législation sur la santé et la sécurité au travail. Quant aux autres frais, tels que stationnement, paiement des cotisations professionnelles, congés payés pour études, prêts à taux réduits, ils devraient être inclus sur la base du coût pour l'employeur.

Souplesse nécessaire pour le calcul des avantages.

La Commission canadienne de l'équité salariale proposée devrait indiquer également la nécessité de faire certains rajustements pour tenir compte de situations conjoncturelles, comme dans le cas des régimes de retraite où dans les années récentes, plusieurs employeurs ont eu des congés de cotisation en raison des surplus accumulés.

[25] Ces options sont inspirées en partie du document de recherche (non publié) réalisé par Monica Townson, *Le traitement du salaire indirect dans les comparaisons d'équité salariale*, et commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, voir l'annexe de ce document, Options pour évaluer les avantages sociaux, p. 46-50.

11.4 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que les avantages à valeur non pécuniaire comprennent notamment :

- **les éléments du temps chômé et payé tels les congés de maladie, les congés sociaux et parentaux, les vacances et jours fériés, les périodes de repos ou de repas ou tout autre élément de même nature;**
- **les régimes de retraite et de prévoyance collective, tels les caisses de retraite, les régimes d'assurance maladie ou d'invalidité et tout autre régime collectif; et**
- **les avantages hors salaire, tels la fourniture et l'entretien d'outils ou d'uniformes ou d'autres vêtements (à l'exception de ceux exigés en vertu des lois sur la santé et la sécurité du travail ou lorsque ces uniformes ou vêtements sont requis par l'emploi), le stationnement, les allocations pour repas, la fourniture de véhicules, le paiement de cotisations professionnelles, les congés payés pour études, le remboursement des frais de scolarité, les prêts à taux réduit ou toute autre forme d'avantages.**

Si un avantage à valeur pécuniaire est accessible également et sans discrimination aux catégories d'emplois à prédominance féminine aussi bien qu'aux catégories d'emplois à prédominance masculine, il ne sera pas nécessaire de l'inclure dans l'estimation des écarts salariaux.

Les comparaisons salariales

Approches des diverses juridictions canadiennes

***L'Ordonnance de 1986 sur la parité salariale* : comparaisons salariales directes et indirectes.**

Au plan fédéral, l'*Ordonnance de 1986 sur la parité salariale*[26] prévoit deux types de comparaisons : directe et indirecte. La comparaison directe signifie que l'on peut comparer une fonction à prédominance féminine avec une fonction équivalente à prédominance masculine. Cependant, on emploie le terme comparaison indirecte lorsque des comparateurs masculins équivalents ne sont pas disponibles.

[26] Canada, *Ordonnance de 1986 sur la parité salariale*, DORS/86-1082.

L'Ordonnance prévoit que dans le cas de plaintes collectives :

> Art. 15 (1) Pour l'application de l'article 11 de la Loi, lorsque la plainte déposée dénonce une situation de disparité salariale entre un groupe professionnel et un autre groupe professionnel et qu'une comparaison directe de ces deux groupes ne peut être faite quant à l'équivalence des fonctions et aux salaires des employés, une comparaison indirecte de ces éléments peut être faite.
>
> (2) Pour la comparaison des salaires des employés des groupes professionnels visés au paragraphe (1), la courbe des salaires du groupe professionnel mentionné en second lieu doit être utilisée pour établir l'écart, s'il y a lieu, entre les salaires des employés du groupe professionnel en faveur de qui la plainte est déposée et de l'autre groupe professionnel[27].

Manitoba : pas de méthode de comparaison salariale imposée.

La loi du Manitoba[28] ne préconise pas une méthode en particulier mais laisse un libre choix aux responsables. Les comparaisons salariales peuvent alors être faites selon diverses méthodes, notamment :

- Comparaison par paires : une catégorie d'emplois à prédominance féminine est comparée à une catégorie d'emplois à prédominance masculine de même valeur;
- Comparaison des catégories d'emplois à prédominance féminine à une droite de régression des catégories d'emplois à prédominance masculine; et
- Comparaison d'une droite de régression des catégories d'emplois à prédominance féminine à une droite de régression des catégories d'emplois à prédominance masculine[29].

Ontario : élargissement des méthodes de comparaison permises.

La loi ontarienne prévoyait au départ uniquement une méthode de comparaison individuelle. Celle-ci s'étant avérée rapidement limitée dans les nombreux cas où une catégorie d'emplois à prédominance féminine n'avait pas de comparateur masculin de même valeur, des amendements ont introduit en 1993 deux nouvelles méthodes de comparaison : la valeur proportionnelle qui :

---

[27] *Ibid.*

[28] Manitoba, *supra*, note 2.

[29] Pay Equity Bureau, *Interpretation and Wage Adjustments*, Manitoba Labour, Winnipeg, non daté.

> [...] s'attache au rapport entre la valeur ou les points des catégories d'emplois à prédominance masculine et leurs rétribution et exige que le même rapport soit appliqué aux catégories d'emplois à prédominance féminine[30];
>
> et les comparaisons avec des organismes de l'extérieur, méthode permise seulement dans le secteur parapublic. Un employeur ne peut employer cette méthode que si les deux précédentes sont insuffisantes. Le cas échéant, il doit alors s'adresser à la Commission de l'équité salariale qui l'autorisera ou non de comparer ses catégories d'emplois à celles d'un employeur de l'extérieur, suivant une procédure bien structurée[31].
>
> Cette dernière méthode, abrogée en janvier 1997, a été rétablie en septembre 1997, un tribunal ayant déclaré que cette abrogation constituait une infraction à la Charte canadienne des droits et libertés de la personne[32].

La législation ontarienne édicte clairement qu'on doit privilégier une méthode comportant des comparaisons à l'intérieur d'une organisation et que les méthodes de la valeur proportionnelle et des comparaisons avec des organismes de l'extérieur ne doivent être utilisées que si on ne peut se servir de la première.

Les méthodes de comparaisons salariales de la Nouvelle-Écosse, de l'Île-du-Prince-Édouard et du Nouveau-Brunswick privilégient en premier lieu la méthode de comparaison individuelle et se limitent aux comparaisons internes à l'organisation.

Québec : méthodes globales ou individuelles.

Au Québec, le législateur a laissé le choix entre deux méthodes : globale ou individuelle.

> Art. 61 L'estimation des écarts salariaux entre une catégorie d'emplois à prédominance féminine et une catégorie d'emplois à prédominance masculine peut être effectuée sur une base globale ou individuelle ou suivant toute autre méthode d'estimation des écarts salariaux prévue par règlement de la Commission[33].

Selon cette disposition, la Commission de l'équité salariale peut permettre le recours à d'autres méthodes de comparaison, mais

---

30 Commission de l'équité salariale de l'Ontario, *Équité salariale : Méthode de comparaison avec les organismes de l'extérieur*, p. 1.

31 *Ibid.*

32 *SEIU, Local 201* v. *Ontario (Attorney-General)* (1997), 35 O.R. (3d) 508.

33 Québec, *supra*, note 7.

jusqu'à maintenant, cela n'a pas été nécessaire. Deux articles définissent les méthodes de comparaison :

> Art. 62. L'estimation sur une base globale doit être effectuée par la comparaison de chaque catégorie d'emplois à prédominance féminine avec la courbe salariale de l'ensemble des catégories d'emplois à prédominance masculine[34].

Il s'agit ici de la comparaison de chaque catégorie d'emplois à prédominance féminine avec la droite de régression des catégories d'emplois à prédominance masculine, méthode appelée « emploi à courbe ».

> Art. 63. L'estimation sur une base individuelle doit être effectuée par la méthode de comparaison par paire en comparant une catégorie d'emplois à prédominance féminine avec une catégorie d'emplois à prédominance masculine de même valeur.
>
> Aux fins de l'application de la méthode de comparaison par paire, lorsqu'il existe plusieurs catégories d'emplois à prédominance masculine ayant la même valeur mais des rémunérations différentes, la comparaison s'effectue en utilisant la moyenne des rémunérations de ces catégories d'emplois.
>
> Lorsque la méthode de comparaison par paire ne peut s'appliquer à une catégorie d'emplois à prédominance féminine, l'estimation de sa rémunération doit être établie en proportion de celle de la catégorie d'emplois à prédominance masculine dont la valeur est la plus proche.[35]

L'alinéa 2 considère le cas où une catégorie d'emplois à prédominance féminine a plusieurs comparateurs masculins de même valeur et prévoit alors que le salaire de comparaison sera le salaire moyen.

L'alinéa 3 prévoit également la méthode de comparaison proportionnelle dans les situations où il n'est pas possible d'utiliser la comparaison par paires pour certaines catégories à prédominance féminine du programme. Celle-ci se fait avec le comparateur masculin dont la valeur est la plus proche, et cette valeur peut être plus élevée ou plus faible.

Comparaisons à l'extérieur de l'organisation permises au Québec

Une innovation importante de la loi québécoise est de prévoir, pour les secteurs public et privé, la possibilité de comparaison à

[34] Québec, *supra*, note 7.

[35] Québec, *supra*, note 7.

l'extérieur de l'organisation, advenant le cas où il n'existe aucun comparateur masculin à l'interne. En effet, l'article 1, al. 2 énonce que :

> Art. 1 [...] [les] écarts salariaux s'apprécient au sein d'une même entreprise, sauf lorsqu'il n'y existe aucune catégorie d'emplois à prédominance masculine[36].

Nous reviendrons sur cet aspect important.

La comparaison des législations sur l'équité salariale indique comme point commun la possibilité de recourir à diverses méthodes de comparaison salariale. Certaines indiquent une séquence précise à suivre alors que d'autres, telles que la loi du Québec, permettent aux responsables de l'équité salariale de choisir entre deux méthodes précises.

Des critères explicites de non discrimination sont inclus :

- Les comparaisons globales se font avec une droite comprenant uniquement les catégories d'emplois à prédominance masculine;
- Il est interdit d'utiliser une méthode qui a pour effet d'exclure de la comparaison une catégorie d'emplois à prédominance féminine;
- Il est interdit de réduire les salaires afin d'atteindre l'équité salariale.

Les deux lois ayant le champ d'application le plus large, celles de l'Ontario et du Québec, incluent la possibilité de comparaisons externes dans le secteur parapublic pour la première et dans l'ensemble des secteurs pour la seconde. Toutefois les comparaisons externes ne sont permises que s'il n'y a aucun comparateur à l'interne et elles sont bien encadrées par chacune des Commissions de l'équité salariale.[37]

Le choix entre diverses méthodes de comparaisons salariales

Critères de sélection des méthodes de comparaison.

À la lumière du tour d'horizon des diverses législations, plusieurs questions se posent au sujet de la méthode de comparaison salariale :

- Faut-il laisser le choix entre plusieurs méthodes et si oui, faut-il préciser lesquelles?

---

[36] Québec, *supra*, note 7.

[37] En ce qui concerne l'Ontario, les méthodes de calcul font l'objet de divers documents de la Commission ontarienne de l'équité salariale. Quant au Québec, la Commission de l'équité salariale développe actuellement les directives d'application des comparaisons externes.

- ➤ Si on laisse le choix, faut-il imposer une séquence précise? Faut-il préciser les critères permettant de guider le choix? Lesquels?
- ➤ Si on en impose une seule, laquelle devra-t-on choisir?

Nous avons constaté que la législation actuelle fait principalement référence à deux méthodes : la méthode par paire et la méthode emploi à courbe. Il existe cependant d'autres méthodes, comme l'explique John Kervin [38], selon la façon dont on aborde les emplois à prédominance féminine et à prédominance masculine. Le tableau ci-dessous illustre les combinaisons possibles.

Les six méthodes fondamentales de rajustement des salaires, en fonction du choix des emplois masculins de comparaisonet du nombre de calculs de rajustement

	Radjustement pour chaque emploi à prédominance féminine	Radjustement pour chaque groupe d'emploi à prédominance féminine	Formule de radjustement pour tous les emplois à prédominance féminine
Emploi masculin individuel	Comparison emploi -emploi	NON UTILISÉ	NON UTILISÉ
Groupe d'emplois masculins	Comparison emploi -segment salarial	Comparison niveau salarial - segment	NON UTILISÉ
Tous les emplois masculins	Comparison emploi -courbe salariale	Comparison niveau salarial - courbe salariale	Comparison entre deux courbes salariales

Source : John Kervin, *Méthodes de rajustement des salaires*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002, Tableau 1, p. 4.

Chacune de ces méthodes peut donner lieu à diverses modalités d'application dont il faudra veiller au caractère non discriminatoire. Dans ce chapitre, nous exposerons les principales méthodes utilisées en matière d'équité salariale, et pour des informations sur les autres méthodes, nous référons le lecteur intéressé au document de recherche par John Kervin. Nous restreignons notre analyse aux méthodes les plus couramment utilisées dans les lois d'équité salariale, car ces méthodes permettent d'aborder la plupart des situations rencontrées dans les milieux de travail et sont les mieux adaptées en matière d'équité salariale. En outre, nous ne pensons pas que la flexibilité

[38] John Kervin, *Méthodes de rajustement des salaires*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002.

nécessaire de la démarche d'équité salariale signifie qu'il faut donner aux responsables le choix entre cinq ou six méthodes de comparaison salariale. On risquerait ainsi d'ouvrir des débats sans fin au sein des comités, débats compréhensibles surtout aux experts. Cela est loin d'être un résultat souhaitable.

La méthode de comparaison individuelle par paire

La méthode de comparaison par paire est la plus simple en ce qui a trait aux rajustements salariaux et convient aux organisations comptant peu de catégories d'emplois. Elle consiste à comparer une catégorie d'emplois à prédominance féminine avec une catégorie d'emplois à prédominance masculine de valeur égale. Ainsi, toutes les catégories d'emplois à prédominance féminine ayant un comparateur masculin de même valeur obtiendront exactement le même salaire que celui de la catégorie d'emplois à prédominance masculine à la suite des rajustements salariaux.

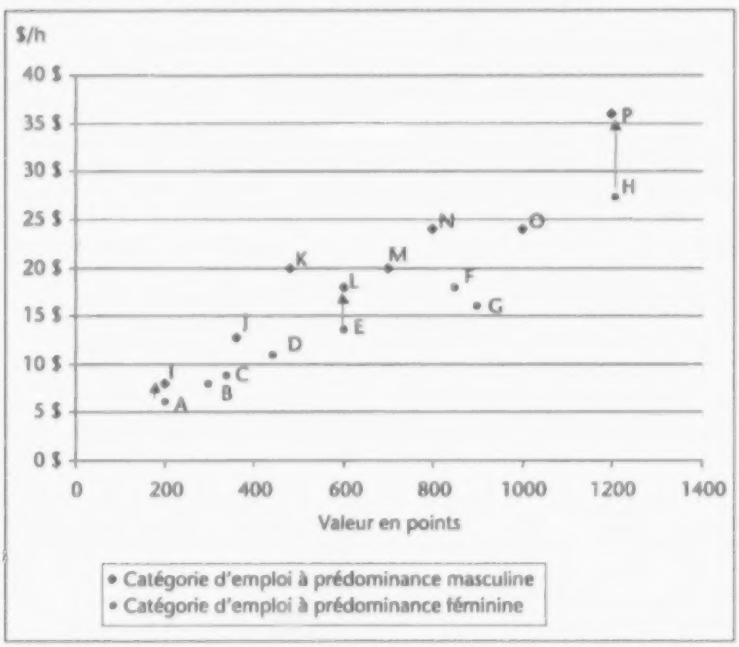
L'inconvénient majeur de la méthode par paire.

L'inconvénient majeur de la méthode par paire est d'exclure toutes les catégories d'emplois à prédominance féminine qui n'ont pas de comparateur masculin de même valeur. Il s'agit donc d'une méthode qui dans plusieurs cas n'éliminera la discrimination salariale que pour certaines catégories à prédominance féminine et pas pour d'autres. Comme l'illustre le graphique 6, seulement trois catégories d'emplois à prédominance féminine (catégories A, E, et H) ont un comparateur masculin de même valeur. Par conséquent, la catégorie A si elle obtenait 200 points recevrait un rajustement salarial de 2,00 $ (de 6,00 $ à 8,00 $), la catégorie E ayant 600 points recevrait un rajustement de 4,50 $ (de 13,50 $ à 18,00 $), tandis que la catégorie H ayant 1 200 points recevrait un rajustement de 9,00 $ (de 27,00 $ à 36,00 $). Cependant, cette méthode risque d'entraîner des disparités salariales. Par exemple, à la suite des rajustements, le salaire versé à la catégorie G ayant obtenu 900 points serait inférieur à celui de la catégorie E évaluée à 600 points—16 $ et 18 $ respectivement—tout simplement parce que le comparateur masculin de la première catégorie recevait déjà un salaire supérieur.

Ce résultat a été signalé dans plusieurs documents qui nous ont été présentés et certains intervenants s'opposent fermement à l'utilisation de cette méthode.

> [TRADUCTION] L'AFPC presse instamment le Groupe de travail de rejeter la « méthodologie par paire », qui peut faire en sorte que certains emplois à prédominance féminine de grande valeur ne bénéficient d'aucun rajustement parce qu'il n'existe pas d'emploi à prédominance masculine ayant exactement la même valeur. Par contre, des emplois à prédominance féminine de moindre valeur pourraient bénéficier d'importants rajustements s'il existe un emploi à prédominance masculine équivalent hautement rétribué.
>
> Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC), mémoire final au Groupe de travail sur l'équité salariale, novembre 2002, p. 17.

Graphique 6 : Comparaison individuelle par paire



Afin d'éviter de telles inégalités dans les résultats, il faudra compléter le processus par une autre méthode de comparaison : celle de la valeur proportionnelle, qui, dans le cas des comparaisons individuelles, revient appliquer une simple règle

de trois. À long terme, cette méthode rend la tâche du maintien de l'équité salariale compliquée et difficile. À titre d'exemple, tel qu'illustré au graphique 6, le comparateur masculin dont la valeur est la plus proche de la catégorie d'emploi à prédominance féminine au point F (850 points à 18 $) est le point N (800 points à 24 $). Afin de comparer la valeur proportionnelle de ces deux catégories d'emploi, il est nécessaire d'appliquer la règle de trois reproduite ci-dessous afin de déterminer x$ qui sera le nouveau salaire équitable de l'emploi à prédominance féminine :

850/800 = X/ 24 $; d'où 1,06 = X/24 $; d'où X = 24 $ x 1,06 = 25,50 $

Le nouveau salaire de l'emploi à prédominance féminine sera donc 25,50 $, soit un rajustement de 7,50 $.

La méthode emploi à courbe

Méthode emploi à courbe : la plus courante.

La méthode emploi à courbe[39] semble être la plus utilisée des méthodes globales et est fondée sur la reconnaissance du caractère systémique de la discrimination à l'égard des emplois à prédominance féminine.

Cette méthode consiste à comparer les salaires des emplois à prédominance féminine à la courbe de régression des emplois à prédominance masculine[40]. La courbe des salaires des hommes reflète la relation entre les salaires et les points d'évaluation des emplois. Il est fondamental que la courbe de salaires de référence soit ajustée uniquement en considérant les emplois à prédominance masculine. En réalité, inclure les emplois à prédominance féminine dans la courbe de référence aurait pour effet d'incorporer la discrimination dans cette courbe tel que noté par Nan Weiner et Morley Gunderson :

---

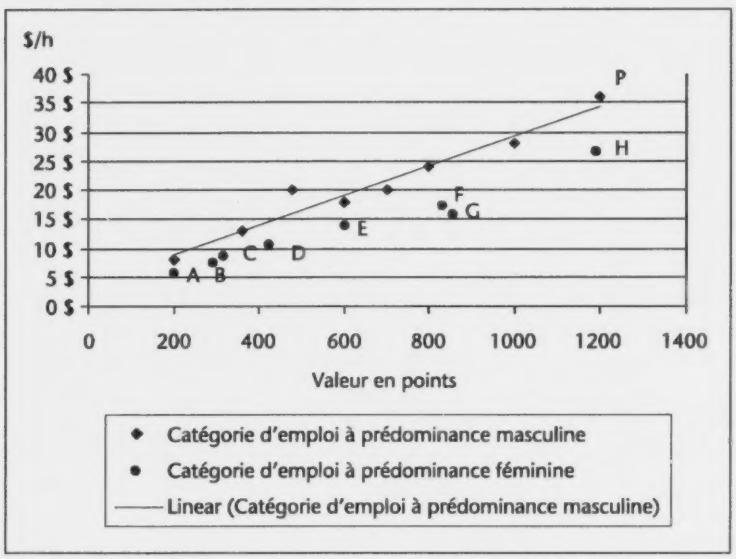
[39] Une précision terminologique est nécessaire ici pour éviter toute confusion. Il est en effet nécessaire de souligner ici que le terme *comparaison proportionnelle* est utilisé également par certains intervenants ontariens pour désigner indistinctement la règle de trois présentée dans le cas de la comparaison par paire ainsi que la méthode de comparaison globale emploi à courbe. Dans ce texte nous préciserons le sens de cette expression lorsque nécessaire fin d'éviter toute confusion.

[40] La courbe de régression des salaires est fondée sur l'ensemble des catégories d'emplois à prédominance masculine et non pas sur un simple échantillon de ces catégories. Donc, et ce même si très peu de catégories d'emplois – huit ou dix par exemple – sont utilisées, la courbe reflète l'ensemble de la population et on peut considéré qu'elle est représentative.

> [TRADUCTION] La courbe relative à toutes les catégories d'emplois combine des emplois à prédominance féminine sous-évalués avec des emplois à prédominance masculine correctement évalués. C'est pourquoi la courbe relative à toutes les catégories d'emplois sera toujours inférieure à la courbe relative aux emplois à prédominance masculine pour des raisons de sexisme.[41]
> [c'est nous qui soulignons]

Tel qu'illustré au graphique 7, tous les emplois à prédominance féminine peuvent être comparés à ligne de référence masculine. Le rajustement des salaires pour les emplois à prédominance féminine est égal à la distance verticale entre la ligne des salaires masculins et chaque observation de l'emploi à prédominance féminine—observations de A à H. Par conséquent, contrairement à la méthode de comparaison par paire, tous les emplois féminins sont rajustés à la hausse au niveau de la ligne de salaires masculins, même s'il n'existe pas de comparateur d'emploi à prédominance masculine de valeur égale. Ceci engendre une structure salariale cohérente pour tous les emplois à prédominance féminine et un maintien plus facile de l'équité salariale à long terme.

Graphique 7 : Emploi à courbe



41 Nan Weiner et Morley Gunderson, *Pay Equity : Issues, Options and Experiences*, Butterworths, 1990, p. 81.

> Les rajustements salariaux devraient être déterminés sur la base de la valeur proportionnelle et non à partir d'une comparaison des emplois. Les rajustements des lignes de traitement fournissent une estimation plus exacte de la politique de rémunération des homes et devraient être mandatés comme méthode requise pour déterminer les rajustements. Il est possible d'utiliser des méthodologies liées à la valeur proportionnelle même dans les petits milieux de travail. Cette méthode ne nécessite pas d'avoir recours à des systèmes complexes.
>
> Congrès du travail du Canada (CTC), présentation finale au Groupe de travail sur l'équité salariale, novembre 2002, p. 10.

La méthode emploi à segment

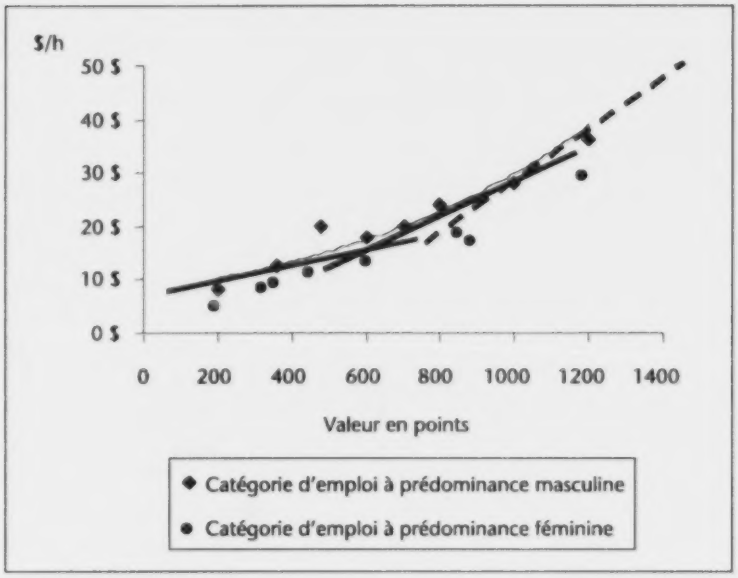
Méthode emploi-segment : peut limiter les comparaisons et minimiser les écarts salariaux.

La méthode emploi à segment est similaire à la méthode emploi à courbe. Essentiellement, la courbe de référence des salaires masculins est divisée en un certain nombre de segments, basés sur la valeur des catégories d'emplois à prédominance masculine à l'intérieur d'un certain nombre de catégories d'emplois à prédominance féminine. Cette méthode est pratique lorsque la relation entre les salaires et la valeur de l'emploi est curvilinéaire. Lorsqu'une courbe salariale linéaire est utilisée dans ce cas, les rajustements salariaux d'équité salariale pourraient être faussés étant donné que la pente de la courbe linéaire est constante. Tel qu'illustré au graphique 8, chaque segment de la courbe curvilinéaire présente une pente différente.

> L'avantage de la comparaison emploi-segment, c'est que les segments peuvent présenter des pentes différentes. Ceci permet aux segments de transmettre la curvilinéarité à la courbe salariale masculine globale sans qu'on ait recours à une fonction curviligne. En fait, l'idée est de briser une courbe salariale masculine curviligne potentielle en un nombre de courbes salariales masculines linéaires distinctes et se chevauchant, chacune « indiquant » la pente de la courbe salariale masculine dans un plus petit segment d'emplois masculins.
>
> John Kervin, *Méthodes de rajustement des salaires*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002, p. 10.

Une des lacunes de cette méthode est qu'un segment est basé sur une sous-catégorie d'emplois à l'intérieur d'un certain éventail de valeur d'emploi. Selon John Kervin, si l'éventail est très étroit, ceci pourrait limiter les comparaisons salariales en introduisant un arbitraire potentiel dans le calcul des rajustements d'équité salariale[42]. Par conséquent, il est possible à l'aide de cette méthode de choisir certains éventails dans le but de minimiser ou de maximiser le rajustement potentiel d'équité salariale.

Graphique 8 : Emploi à segment



La méthode courbe à courbe

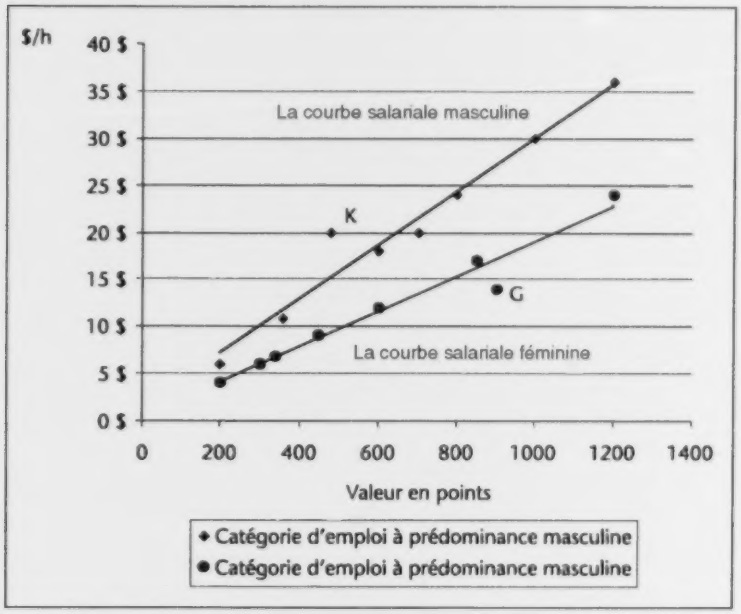
Méthode courbe à courbe : n'exclut aucune catégorie d'emplois à prédominance féminine.

La méthode courbe à courbe consiste à ramener la droite de régression des catégories d'emplois à prédominance féminine à celle des catégories d'emplois à prédominance masculine. Ceci est généralement accompli en utilisant l'analyse de régression. À l'aide de cette méthode, la courbe salariale féminine est haussée au niveau de la courbe salariale masculine, ce qui produit une seule courbe salariale qui reflète une politique de rémunération égale pour les hommes et les femmes. Cependant, puisque la courbe de régression est tracée afin de représenter la moyenne de toutes les observations, il existera toujours des observations au-dessus et en dessous des courbes salariales masculine et

[42] John Kervin, *Méthodes de rajustement des salaires*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002, p. 10.

féminine. Lorsque la courbe salariale féminine est haussée au niveau de la courbe salariale masculine, ces observations conserveront leurs positions relatives au-dessus et en dessous de la courbe salariale égalisée. Par conséquent, bien que les femmes peuvent recevoir un rajustement d'équité salariale, même s'il n'y a pas de comparateur masculin, une catégorie d'emplois à prédominance féminine recevra une rémunération moins élevée qu'une catégorie d'emplois à prédominance masculine de valeur égale si le point d'observation pour cette catégorie d'emplois est en dessous de la courbe salariale féminine. À titre d'exemple, la catégorie d'emplois à prédominance féminine qui est représentée par le point d'observation G dans le graphique 9 ne recevrait pas le même rajustement d'équité salariale que dans le graphique 7, qui a démontré la méthode d'emplois à courbe en vue de déterminer les rajustements salariaux. Cependant, la structure définitive des catégories d'emplois à prédominance féminine n'est pas cohérente et le résultat est plus difficile à maintenir.

Graphique 9 : Courbe à courbe



Il est généralement préférable d'employer la méthode emploi à courbe.

Est-ce que l'on peut à l'avance affirmer que de manière généralisée, une méthode donnera de plus importants rajustements d'équité salariale que l'autre? Non, la réponse varie cas par cas. Dans certaines entreprises, la méthode de comparaison par paire donnera de plus hauts rajustements que la méthode emploi à courbe et dans une autre ce sera le contraire. Tout dépend de la configuration des salaires des emplois féminins

et masculins dans l'entreprise et de leur valeur. Il n'y a pas de méthode qui entraîne de plus importants rajustements, tout dépend de la situation initiale des salaires et du contenu des occupations dans chaque organisation. Plusieurs intervenants se sont prononcés en faveur de la méthode de comparaison emploi à courbe.

La méthode emplois à courbe est celle qui répond le mieux à l'objectif d'équité salariale puisqu'elle est inclusive et la cohérence qu'elle instaure dans la structure salariale des catégories d'emplois à prédominance féminine la rend plus adaptable aux conditions changeantes. Toutefois, dans le cas de certaines très petites entreprises, il n'est pas nécessaire de réaliser une régression statistique pour calculer les rajustements et des comparaisons individuelles suffisent.

> [TRADUCTION] [...] peu importe la méthodologie choisie, celle-ci doit correspondre à une interprétation large et libérale de la législation et atteindre le but de l'équité salariale. Pour les raisons mentionnées ci-dessus, nous croyons que la valeur proportionnelle où il y a des emplois à prédominance masculine comparables et l'utilisation de comparateurs extérieurs où il n'y en a pas est la plus cohérente à l'égard de la réalisation de cet objectif.
>
> Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC), mémoire finale au Groupe de travail sur l'équité salariale, novembre 2002, p. 18.

Bien que nous croyions que la méthode emplois à courbe est la plus appropriée, nous pensons également qu'un certain choix doit être ouvert aux comités d'équité salariale en fonction de l'entreprise. Par conséquent, nous retenons également la méthode par paire complétée par celle de la valeur proportionnelle comme choix possible pour les petites entreprises qui parfois ont un très petit nombre de catégories d'emplois. De même, nous laissons la possibilité à un comité d'équité salariale de demander l'autorisation d'utiliser la méthode emploi à segment qui pourrait être la seule praticable dans une très grande entreprise. Le comité devra, toutefois, expliquer le bien-fondé de sa demande.

11.5 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que:

- **dans les entreprises de 100 salariés et plus, l'estimation des écarts salariaux doit être effectuée sur une base globale en comparant les catégories d'emplois à prédominance féminine à la courbe salariale des catégories d'emplois à prédominance masculine exclusivement; et**
- **dans les entreprises ayant moins de 100 salariés, l'estimation des écarts salariaux pourra être effectuée :**
  - **soit sur une base globale, comme stipulé ci-dessus; et**
  - **soit sur une base individuelle de comparaison par paire ou par valeur proportionnelle.**

11.6 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie qu'un comité d'équité salariale pourra utiliser la méthode emploi à segment sur autorisation de la Commission canadienne de l'équité salariale proposée, décrite au chapitre 17, s'il démontre que, pour des motifs sérieux, aucune des méthodes recommandées ci-dessus n'est praticable dans l'entreprise.

11.7 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie qu'une méthode de comparaison ne peut pas être utilisée si elle a pour effet d'exclure une catégorie d'emplois à prédominance féminine.

Les rajustements salariaux

Les rajustements salariaux représentent les montants que les salariés d'une catégorie d'emplois à prédominance féminine reçoivent quand leur salaire est rajusté. Il s'agit des montants individuels reçus par chaque salarié.

L'interdiction de baisser les salaires

Les salaires des emplois ne peuvent être réduits pour éliminer l'écart.

Une fois les écarts salariaux mesurés, l'équité salariale signifie que l'égalité est atteinte en haussant les salaires correspondant aux catégories d'emplois à prédominance féminine. D'une part, comme il est prévu dans toute législation sur l'équité salariale, pour éliminer l'écart discriminatoire à l'égard d'une catégorie à prédominance féminine, il est interdit de réduire le salaire de son comparateur masculin. D'autre part, dans les cas exceptionnels mais possibles, où une catégorie à prédominance féminine se retrouve à un niveau supérieur à son comparateur masculin, le salaire ne doit pas être réduit, mais restera inchangé.

L'importance de cette interdiction a été soulignée par plusieurs intervenants, tels que le Congrès du travail du Canada qui écrit :

> Il faudrait interdire aux employeurs de réduire la rémunération d'un groupe pour compenser pour les rajustements salariaux déterminés par suite de la mise en oeuvre du plan.
>
> Congrès du travail du Canada (CTC), présentation finale au Groupe de travail sur l'équité salariale, novembre 2002, p. 10.

11.8 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie qu'il soit interdit de baisser les salaires pour atteindre l'équité salariale.

L'harmonisation des structures salariales différenciées

Dans plusieurs entreprises, les structures salariales diffèrent entre les emplois féminins et masculins. Il faut donc se demander s'il est possible d'atteindre l'équité salariale en conservant ces structures. De plus, les catégories d'emplois à prédominance féminine, associées au travail de bureau, comportent souvent des échelles salariales assez longues et les titulaires atteignent leur salaire maximum plus lentement. Par contre, les emplois à prédominance masculine, liés au métier, comprennent un taux de salaire unique ou des échelles salariales avec moins d'échelons. Les titulaires peuvent ainsi atteindre leur salaire maximum plus rapidement.

Comme le notent des experts en évaluation et en rémunération :

> L'iniquité dans la rémunération des catégories d'emplois féminines et masculines peut s'exprimer d'une multitude de façons, notamment par le nombre d'échelons de leur échelle salariale respective, les taux minimum et maximum de leur échelle salariale, le taux de progression dans leur échelle salariale, etc.[43]

[43] Roland Thériault et Sylvie St-Onge, *supra*, note 8, p. 400.

> Sans entrer dans le débat du choix de la meilleure approche (échelles ou taux unique), nous favorisons l'harmonisation des structures salariales au sein d'une entreprise, la présence de pratiques salariales différenciées étant le reflet d'une organisation sexiste du travail.
>
> Louise Boivin, *La mise en œuvre de l'équité salariale dans les petites et moyennes entreprises*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002, p. 50.

Dans le cas de structures salariales différenciées, l'équité salariale implique de comparer les taux maximum des échelles et les taux de salaires uniques. Une fois l'écart salarial estimé selon l'une ou l'autre des méthodes retenues, qu'advient-il au salaire des employés des catégories d'emplois à prédominance féminine situés à des paliers inférieurs? Certes le salaire de chaque palier sera augmenté d'un montant forfaitaire déterminé, mais il restera toujours inférieur au maximum de l'échelle, ce maximum étant le salaire d'équité salariale. Pour établir l'équité salariale entre une catégorie d'emplois à prédominance féminine rémunérée selon une échelle et une catégorie à prédominance masculine rémunérée à taux fixe, ne devrait-on pas plutôt harmoniser les structures salariales?

Les structures salariales différenciées pourraient être considérées comme discriminatoires.

Le maintien de structures salariales différenciées selon le sexe va à l'encontre du principe d'inclusivité et peut être considéré comme discriminatoire. En raison de structures salariales inspirées de principes partiellement différents, les titulaires des emplois à prédominance féminine qui se trouvent à des paliers inférieurs de leur échelle salariale reçoivent pendant plusieurs années un salaire inférieur à celui des titulaires d'emplois équivalents à prédominance masculine.

Il faut noter que ce résultat inéquitable est récurrent. À mesure que des travailleuses seront embauchées dans les catégories d'emplois à prédominance féminine, elles devront gravir successivement les échelons avant d'atteindre le salaire d'équité salariale, tandis que les travailleurs nouvellement embauchés dans les catégories à prédominance masculine obtiendront ce même salaire dès leur première année de travail.

Québec : les structures salariales différenciées sont discriminatoires.

Le maintien d'une telle différenciation a été jugé discriminatoire par le Tribunal des droits de la personne du Québec en vertu de l'article 19 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec :

> 286. [...] Une fois reconnue l'existence d'écarts salariaux dus à la discrimination systémique, entre emplois équivalents, le droit à l'égalité de rémunération exige une correction effective des salaires[44].

Le type d'harmonisation qui devra être retenu dépendra des circonstances. Dans certains cas, il s'agira d'égaliser le nombre d'échelons et dans d'autres, le taux de progression dans l'échelle salariale. Précisons que dans le cas où il existerait une échelle salariale pour des emplois féminins, mais un taux unique pour des comparateurs masculins, la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) préconise d'appliquer le taux unique pour les emplois féminins également.

> Une réalité souvent occultée, y compris en équité salariale, mais qui contribue à la discrimination salariale est celle des échelons multiples, caractéristique très fréquente dans les emplois dits féminins. Il ne faudrait surtout pas que, sous prétexte d'égalité, on augmente le nombre d'échelons aux emplois « masculins » : rappelons-nous que l'équité salariale part de la prémisse que ce sont les salaires des emplois « féminins » qui sont sous-évalués, pas l'inverse.
>
> Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ), résumé des commentaires au Groupe de travail sur l'équité salariale, avril 2002, p. 12.

Il appartiendra à la Commission canadienne de l'équité salariale proposée de donner des directives au sujet des façons d'harmoniser les structures salariales.

11.9 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que lorsque les structures salariales des catégories d'emplois à prédominance féminine sont différentes de celles des catégories d'emplois à prédominance masculine équivalentes, il sera nécessaire de les harmoniser afin de réaliser l'équité salariale.

---

[44] *C.D.P.D.J. Rhéaume c. Université Laval*, (2000-08-02) QCTDP 200-53-000013-92.

Les modalités de versement des rajustements salariaux

Dans la Loi du Québec, le comité d'équité salariale n'a pas de pouvoir décisionnel en ce qui concerne les modalités de versement des rajustements. Il a seulement un pouvoir consultatif et c'est à l'employeur de décider de ces modalités selon les dispositions spécifiques de la loi concernant les délais et la répartition des montants. Nous pensons que cette approche est raisonnable, tant que la loi est claire et précise sur le sujet.

La détermination des modalités de versement des rajustements salariaux représente la dernière phase d'implantation d'un programme d'équité salariale. Elle concerne essentiellement la répartition temporelle des versements, prévue pour ne pas imposer à un employeur un fardeau trop lourd en l'obligeant de verser le montant total, les rajustements oscillant généralement autour de 2 à 4 p. 100 de la masse salariale. Par contre, si le montant n'est pas élevé l'employeur pourra s'en acquitter rapidement. C'est pourquoi, nous suggérons d'imposer un minimum de 1 p. 100 de la masse salariale annuelle, comme prévu par la loi ontarienne. Un délai maximal de trois ans, c'est-à-dire de quatre versements, devra être fixé pour le versement complet.

L'exemple suivant illustre ces modalités. Supposons qu'une entreprise ait à verser un montant total correspondant à 4,5 p. 100 de sa masse salariale, elle pourra le répartir ainsi :

- au moment de l'achèvement du programme : année 0, 1 p. 100
- l'année suivante : année 1 : 1 p. 100
- l'année suivante : année 2 : 1 p. 100
- l'année suivante : année 3 : 1,5 p. 100

On voit ici que le solde complet devra être versé la troisième année.

Versements calculés à partir de la date où le programme est complété.

Les versements n'ont pas un caractère rétroactif et seront calculés à partir de la date où le programme est complété. Toutefois, nous recommandons qu'un employeur qui tarde à les effectuer soit sanctionné et que ses versements tardifs incluent des intérêts calculés à partir de la date où ils étaient dus.

Si un employeur ne peut pas s'acquitter de ses obligations en raison de difficultés financières temporaires, il pourra demander un délai d'un an à la Commission canadienne de l'équité salariale, qui pourrait approuver la demande à condition qu'elle soit justifiée et bien documentée. Toutefois, celle-ci ne pourra être renouvelée qu'une seule fois. L'étalement des paiements ou

l'autorisation de le reporter ne doivent pas constituer des prétextes pour retarder la réalisation du droit fondamental qu'est l'équité salariale.

Une fois les modalités de versement établies, il faudra intégrer les nouvelles structures salariales et les rajustements d'équité salariale au système de l'entreprise et à la convention collective pour les salariés syndiqués.

> Les ajustements de salaire sous l'équité salariale doivent être inclus dans le salaire au lieu de faire l'objet d'un paiement distinct.
>
> Congrès du travail du Canada (CTC), soumission finale au Groupe de travail sur l'équité salariale, p. 10.

11.10 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que :

- **le versement des rajustements salariaux sera équivalent sur une base annuelle à au moins 1 p. 100 de la masse salariale de l'entreprise; et**
- **il devra commencer dès que le programme d'équité salariale est complété et se terminer au plus tard trois ans après cette date. À ce moment, le versement total des rajustements devra avoir été effectué.**

11.11 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que les salaires d'équité salariale soient réputés faire partie intégrante de la convention collective.

Les comparaisons salariales en l'absence de comparateurs masculins dans un programme

Un seul programme pour chaque organisation

Nous avons déjà recommandé qu'un seul programme d'équité salariale soit implanté par entreprise. Nous avons également indiqué qu'une exemption de cette obligation pourrait être accordée par la Commission canadienne de l'équité salariale proposée pour des motifs sérieux. Dans certains cas, il pourrait y avoir plus d'un programme dans l'entreprise, et l'un d'entre eux pourrait inclure uniquement des catégories d'emplois à prédominance féminine.

Dans de telles situations, doit-on laisser au comité d'équité salariale le choix des comparateurs ou faut-il prévoir des dispositions dans la loi à cet égard? Nous avons constaté à

plusieurs reprises le besoin d'orientation et de précision méthodologique—un point de vue partagé par divers intervenants. Il est préférable, en effet, d'éviter des discussions prolongées et d'éventuelles dissensions au sein du comité sur chacun des éléments du programme. La solution préconisée, notamment par la loi du Québec, nous semble appropriée, soit l'obligation de comparer les catégories d'emplois à prédominance féminine avec l'ensemble des comparateurs masculins de l'entreprise, quel que soit le programme qui les touche.

Si les catégories d'emplois à prédominance masculine appartiennent à deux ou plusieurs programmes d'équité salariale, il sera nécessaire d'établir des points de jonction entre eux à l'aide, par exemple, d'emplois repères permettant ainsi les comparaisons inter programmes.

Avant de conclure qu'il n'y a pas de catégories d'emplois à prédominance masculine dans un programme ou dans une organisation, le comité d'équité salariale doit s'assurer qu'on a tenu compte de manière appropriée de tous les indicateurs de prédominance par sexe. L'indicateur de disproportion, mentionné au chapitre 9, peut être utile s'il permet qu'une catégorie d'emplois puisse être considérée à prédominance masculine lorsque 40 p. cent des titulaires sont des hommes et que cette proportion est sensiblement plus élevée que la proportion – par exemple, 9 p. cent – des travailleurs masculins chez l'employeur en question. On peut aussi tenir compte de l'indicateur composite, mentionné au chapitre 9.

11.12 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que lorsqu'il n'existe aucun comparateur masculin dans un programme distinct d'équité salariale, la comparaison devra se faire avec l'ensemble des catégories d'emplois à prédominance masculine de l'entreprise.

Les comparaisons salariales en l'absence de comparateurs masculins dans l'entreprise

La possibilité de comparaison externe s'étend aussi bien au secteur privé que public. La Commission canadienne de l'équité salariale proposée a le mandat de développer une méthodologie à cette fin sur la base de catégories d'emplois types choisies dans les entreprises qui ont complété leur programme d'équité salariale.

Plusieurs mémoires ont clairement indiqué la nécessité de développer des méthodes permettant de recourir à des comparaisons externes, advenant le cas où il n'y aurait aucun comparateur masculin dans l'entreprise. La loi ontarienne avait innové dans ce domaine et prévu ce type de comparaison pour les organisations du secteur parapublic. Ceci s'est avéré particulièrement utile dans les secteurs fortement féminisés, tels que les services sociaux. Toutefois, ces dispositions ne permettaient pas de résoudre les problèmes qui affectaient de nombreux secteurs privés féminisés : l'industrie de l'habillement, la vente au détail, le tourisme, et les garderies, par exemple. Plusieurs de ces secteurs ont un faible taux de syndicalisation, des conditions de travail défavorables, des salaires peu élevés, et regroupent un large pourcentage d'immigrantes. Une proportion significative de travailleuses oeuvrant dans des conditions difficiles ne pouvait donc bénéficier de la loi.

***Loi sur l'équité salariale* du Québec.**

Compte tenu de ce constat, la *Loi sur l'équité salariale*[45] du Québec, tel qu'indiqué plus haut, autorise de faire des comparaison à l'extérieur de l'entreprise, sans restriction quant au secteur. (art. 1, alinéa 2).

> Art. 1. [...] Ces écarts s'apprécient au sein d'une même entreprise, sauf s'il n'y existe aucune catégorie d'emplois à prédominance masculine.

L'article 13 de *la Loi sur l'équité salariale*[46] du Québec prévoit que :

> Art. 13. Lorsque dans une entreprise il n'existe pas de catégories d'emplois à prédominance masculine, le programme d'équité salariale doit être établi conformément au règlement de la Commission.

Le paragraphe 114(2)[47] prévoit que la Commission de l'équité salariale devra à cette fin :

- établir des catégories d'emplois types à partir des catégories d'emplois identifiées dans les entreprises où un tel programme a déjà été complété;
- déterminer des méthodes d'évaluation de ces catégories d'emplois;
- déterminer des méthodes d'estimation des écarts salariaux entre des catégories d'emplois types et les catégories à prédominance féminine de l'entreprise sans comparateurs.

---

45 Québec, *supra*, note 7.

46 Québec, *supra*, note 7.

47 Québec, *supra*, note 7.

On a observé un retard de la mise en œuvre de la loi québécoise. Effectivement, ce n'est que récemment qu'est devenu disponible un éventail suffisant de catégories d'emplois types potentiels, ce qui explique pourquoi les directives de la Commission de l'équité salariale sont encore en cours d'élaboration.

Utilisation des indicateurs de prédominance d'un sexe pour déterminer les emplois à prédominance masculine comparables.

Une autre solution au manque d'emplois comparables consisterait à demander aux comités sectoriels du type décrit au chapitre 6 de déterminer les comparateurs masculins des organisations de ce secteur avec les catégories d'emplois à prédominance féminine seulement. Deux facteurs devront être pris en considération : 1) les exigences des catégories d'emplois et 2) des indicateurs tels que la taille de l'entreprise, son type de produit et de marché (haut de gamme ou consommation de masse), l'intensité en main-d'oeuvre de ses techniques de production, sa vocation à but lucratif ou non, selon le cas. Un tel choix, à notre avis, est plus adapté en raison de la participation des représentants des employeurs et des salariés aux comités sectoriels. Nous croyons également que la Commission canadienne de l'équité salariale proposée devrait approuver les comparateurs masculins ainsi identifiés.

En l'absence de comparateur, l'employeur devra en informer la Commission canadienne de l'équité salariale proposée et suivre ses directives quant au choix de la procédure à suivre.

11.13 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que lorsque dans une entreprise il n'existe aucun comparateur masculin, les comparaisons pourront se faire à partir de comparaisons externes.

Comme l'indiquent les dispositions de la loi québécoise touchant les méthodologies axées sur les comparaisons externes, le choix des emplois à partir d'un cadre organisationnel différent qui devrait permettre une base de comparaison convenable exige un examen attentif d'un certain nombre de caractéristiques des emplois à comparer. Même si les caractéristiques de tous les emplois touchés par les comparaisons constituent une partie essentielle de cette enquête, d'autres facteurs—la taille de l'organisation externe, le marché qu'elle sert, la nature de ses produits et ses techniques de production, ainsi que le fait qu'elle soit à caractère lucratif ou non lucratif—sont également importants.

Dans le cas où on dispose d'un comité sectoriel du genre de celui que nous avons décrit au chapitre 6, celui-ci est peut-être dans une position favorable pour déterminer les emplois à prédominance masculine comparables appropriés pour les organisations du secteur ne comptant que des catégories d'emplois à prédominance féminine. Dans ce contexte, les représentants des employés et des employeurs siégeant au comité sectoriel seront en mesure de choisir des emplois comparables dans les organisations susceptibles de présenter plusieurs caractéristiques semblables.

Quoi qu'il en soit, nous recommandons qu'il soit prévu que la Commission canadienne de l'équité salariale proposée approuve non seulement les méthodologies de toute comparaison externe devant être faite, mais aussi le choix des emplois comparables particuliers.

S'il était impossible d'identifier un comparateur masculin dans une organisation à l'aide de caractéristiques courantes, nous suggérons que l'employeur soit tenu de faire appel à la Commission canadienne de l'équité salariale proposée, qui pourrait élaborer des lignes directrices énonçant les critères des emplois comparables « fictifs » ou « emploi-types » comme derniers recours.

11.14 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que le mandat de la Commission canadienne de l'équité salariale proposée, décrite au chapitre 17, comprenne la préparation de réglementations énonçant la méthodologie et les étapes à suivre à l'égard des entreprises sans comparateurs masculins, ainsi que l'obligation de fournir l'appui nécessaire aux entreprises ayant recours aux comparaisons externes.

Conclusion

Dans ce chapitre, nous avons présenté la phase finale d'un programme d'équité salariale au cours de laquelle les rajustements sont calculés. Nous avons pu voir qu'il s'agit d'une phase relativement complexe, qui doit être adaptée à la réalité des milieux de travail tout en observant rigoureusement les exigences de non discrimination. Les nombreux aspects techniques de la rémunération et des comparaisons salariales sont ouverts à divers choix qui devront toujours être faits en fonction d'une interprétation libérale permettant d'atteindre pleinement l'équité salariale.

Chapitre 12 – Exceptions permises

Presque toutes les lois en matière d'équité salariale comportent des exceptions relatives à certains types d'écarts salariaux dont on ne tiendra pas compte en faisant des comparaisons et qui ne seront pas jugés discriminatoires.

La nature et l'étendue de ces exceptions ont prêté à la controverse, cela va sans dire. Lorsqu'elles sont formulées de façon trop générale, ces exceptions peuvent réduire l'efficacité des lois, et ainsi réduire les chances d'atteindre l'équité salariale. De plus, de telles exceptions peuvent renforcer les comportements discriminatoires qui ont d'ailleurs entraîné l'adoption de telles lois. Comme le notent Michael Baker et Morley Gunderson :

> [Les exceptions] peuvent effectivement miner les dispositions législatives, en créant des inégalités entre ceux qui en bénéficient et ceux qui n'en bénéficient pas. Les exceptions peuvent aussi représenter des concessions en faveur de groupes d'intérêt très puissants; ces concessions accordées à certains groupes aiguisent l'appétit pour en obtenir davantage. Les exceptions peuvent également compliquer l'application et l'exécution des dispositions législatives, en encourageant les parties à modifier leur comportement pour en obtenir, et en brandissant le sceptre de litiges coûteux et de différends en cas de contestations.
>
> Michael Baker et Morley Gunderson, *Exceptions admises et équité salariale,* document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002, p. 1.

D'autre part, les exceptions prévues empêchent le cadre législatif d'être trop rigide et d'ignorer des disparités salariales légitimes.

Ces exceptions peuvent accorder de la souplesse.

> Par contre, les exceptions peuvent accorder la souplesse nécessaire à l'application des dispositions législatives et s'éloigner de la notion d'un « format universel ». Les dispositions législatives appliquées sans souplesse et sans s'adapter à différentes situations sont susceptibles d'engendrer des coûts excessifs et d'être ignorées ou peut-être même d'être contournées puisqu'on les croirait inappropriées dans certaines situations. Ceci pourrait contribuer à ne pas respecter les dispositions législatives en raison d'un appui insuffisant. Une application rigide des dispositions législative peut aussi occasionner une résistance à l'adoption progressive de celles-ci et augmenter la probabilité qu'elles soient abrogées.
>
> Michael Baker et Morley Gunderson, *Exceptions admises et équité salariale*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002, p. 1.

> Dans l'ensemble, les exceptions admises semblent être un compromis entre la réduction des effets les plus négatifs que l'équité salariale peut avoir sur les principes de marché concernant l'affectation optimale des ressources, et la réduction des facteurs de résistance les plus importants soulevés par certains intervenants, quitte à sacrifier certains des principes fondamentaux de l'équité salariale pour ce qui est d'obtenir réparation pour les personnes occupant des postes à prédominance féminine.
>
> Michael Baker et Morley Gunderson, *Exceptions admises et équité salariale*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002, p. iv.

Exceptions courantes.

Les exceptions que l'on retrouve le plus couramment dans les lois en matière d'équité salariale sont relatives aux régimes d'ancienneté, aux changements qui résultent d'une affectation temporaire, à la rémunération au mérite, aux niveaux de rémunération qui découlent de la pratique dite de « salaire étoilé » (constat de surévaluation d'un poste) et aux disparités salariales dues aux pénuries de main-d'œuvre[1].

[1] Voir, par exemple, la Nouvelle-Écosse, *Pay Equity Act*, R.S.N.S. 1989, chap. 337, art. 13(4).

La *Loi sur l'équité salariale* de l'Ontario[2] stipule qu'une fois l'équité atteinte, la Loi n'a pas pour effet d'empêcher des écarts salariaux attribuables au « pouvoir de négociation ». Les règlements d'application de la Loi stipulent également que les écarts salariaux qui sont le fruit d'une décision arbitrale ne figureront pas dans les comparaisons faites en matière d'équité salariale.

Dans la *Loi sur l'équité salariale* du Québec[3], on trouve également des exceptions relatives aux variations salariales régionales et à « l'absence d'avantages à valeur pécuniaire » pour les employés temporaires, occasionnels et saisonniers.

L'*Ordonnance de 1986 sur la parité salariale* prévoit présentement des exceptions.

L'*Ordonnance de 1986*[4] *sur la parité salariale,* que l'on a adoptée pour aider à l'interprétation de l'article 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne,* figure à l'annexe D du présent rapport. L'article 16 de l'Ordonnance prévoit des exceptions dans les cas suivants : les différentes appréciations du rendement, l'ancienneté, la réévaluation et le déclassement d'un poste, une affectation de réadaptation, une rétrogradation qui n'est pas une mesure disciplinaire, des affectations temporaires à des fins de formation, des pénuries de main-d'œuvre au sein de l'établissement, la reclassification d'un poste, et des variations salariales régionales.

L'Ordonnance comporte également les lignes directrices suivantes afin d'interpréter ces dispositions :

> 17. L'employeur qui entend justifier une disparité salariale en invoquant l'un des facteurs énumérés à l'article 16 doit prouver que ce facteur est appliqué de façon uniforme et équitable dans le calcul et le versement des salaires des hommes et des femmes qui exécutent, dans le même établissement, des fonctions équivalentes.
>
> 18. Outre les exigences de l'article 17, l'employeur qui entend justifier une disparité salariale en invoquant le facteur visé à l'alinéa 16*h*) doit prouver qu'une disparité salariale existe entre le groupe d'employés appartenant à la classification touchée par la pénurie et un autre groupe d'employés qui exécute des fonctions équivalentes et est composé majoritairement d'employés du même sexe que le groupe mentionné en premier lieu.
>
> 19. Outre les exigences de l'article 17, l'employeur qui entend justifier une disparité salariale en invoquant le facteur visé à l'alinéa 16i) doit prouver ce qui suit :

---

[2] Ontario, *Loi sur l'équité salariale,* L.R.O. 1990, chap. P.7, art. 8.

[3] Québec, *Loi sur l'équité salariale,* L.R.Q., chap. E-12.001, art. 67.

[4] Canada, *Ordonnance de 1986 sur la parité salariale,* DORS/86-1082.

a) depuis la reclassification, aucun nouveau titulaire n'a reçu un salaire selon les taux de l'ancienne classification;

b) une disparité salariale existe entre les employés recevant un salaire selon les taux de l'ancienne classification et un autre groupe d'employés qui exécute des fonctions équivalentes et est composé majoritairement d'employés du même sexe que le groupe mentionné en premier lieu.

Il existe peu de jurisprudence ayant trait aux exceptions.

Exception faite de quelques décisions rendues en vertu de la législation ontarienne, il existe peu de cas dans lesquels un tribunal a été appelé à se pencher sur l'interprétation de ces dispositions. Le Tribunal canadien des droits de la personne n'a pas interprété les exceptions de l'*Ordonnance de 1986 sur la parité salariale*. Selon MM. Baker et Gunderson, on peut donc supposer que l'absence de jurisprudence sur le contenu de ces exceptions indique qu'on ne croit pas qu'elles aient une incidence importante sur l'application des lois sur l'équité salariale de façon générale dans les milieux de travail.

> Le nombre restreint de jurisprudence sur la portée précise des exceptions admises pourrait laisser croire que les exceptions n'ont pas une incidence importante sur l'ampleur des rajustements si l'on tient compte des restrictions concernant leur utilisation et du fait qu'elles touchent habituellement un nombre peu élevé de personnes.
>
> Michael Baker et Morley Gunderson, *Exceptions admises et équité salariale*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002, p. 10.

Quelques conseils d'interprétation.

Les quelques commentaires sur l'interprétation de ces dispositions exprimés par le Tribunal de l'équité salariale de l'Ontario consiste en une mise en garde contre une extension de la portée des exceptions qui pourrait réduire l'efficacité de la loi. Dans une décision rendue dans la cause *Law Society of Upper Canada* c. *Unknown Respondents*[5], par exemple, le Tribunal de l'équité salariale de l'Ontario a établi les principes suivants en ce qui a trait à l'exception quant à la rémunération au mérite :

---

[5] *Law Society (No. 2)* (1998-99), 9 P.E.R. 35. Les autres cas ontariens de jurisprudence qui se penchent sur des aspects des dispositions relatives aux exceptions sont *Maclean's Magazine (No. 1)* (1993), 4 P.E.R. 16; *Welland County General Hospital* (No. 2) (1994), 5 P.E.R. 12; *Essex (1996)*, 7 P.E.R. 83; *BICC Phillips (1997)*, 8 P.E.R. 142; *Stevenson Memorial Hospital* (1999-2000), 10 P.E.R. 60; *Ongwanada* (2001-02), 12 P.E.R. 1.

> [TRADUCTION] 18. [...] Étant donné qu'un tel régime de rémunération au mérite est une exception aux exigences prescrites par la loi afin de réaliser l'équité salariale, et qu'il s'agit d'une législation corrective, le Tribunal l'interprétera de façon stricte. Par conséquent, les pratiques des employeurs qui demandent une telle exception seront examinées attentivement pour s'assurer que la rémunération au mérite est appliquée de façon uniforme. De plus, nous voudrons veiller à ce que le sexisme, qui ne peut pas être apparent au vu du régime, ne s'immisce pas dans son application.

On a dégagé les principes généraux suivants des décisions du Tribunal de l'équité salariale de l'Ontario au sujet des exceptions prévues par les lois de cette province :

- Les lois sur l'antidiscrimination doivent être interprétées de façon libérale et les exceptions à ces lois doivent être interprétées de façon étroite.
- Le fardeau de la preuve repose de toute évidence sur la partie qui demande une exception, et les faits et gestes des employeurs seront examinés attentivement.
- Seule la partie de l'écart salarial découlant de l'exception est admissible à l'exclusion du calcul, ce qui signifie que cette partie doit être délimitée et mesurée.
- [C'est là un exemple de la formulation stricte permise à ces exceptions en Ontario,] un pouvoir de négociation différentiel s'applique à différentes catégories d'emplois dans différentes unités de négociation au sein de l'organisation, ou entre une catégorie syndiquée et une catégorie non syndiquée mais pas entre des catégories d'emplois à prédominance masculine et à prédominance féminine au sein d'une même unité de négociation.

Michael Baker et Morley Gunderson, *Exceptions admises et équité salariale*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002, p. 12.

Il est difficile d'évaluer les répercussions de ces dispositions.

L'absence relative de commentaires ou d'analyses au sujet des exceptions permises par les lois canadiennes sur l'équité salariale rend difficile l'évaluation des répercussions globales de ces dispositions. Dans leur rapport de recherche pour le Groupe de travail sur l'équité salariale, MM. Baker et Gunderson font les commentaires suivants :

> La notion selon laquelle les exceptions admises ont contribué à maintenir un équilibre délicat est appuyée par le fait qu'il ne semble pas y avoir de pressions importantes pour la prolongation ou l'abrogation des exceptions qui sont en place dans les différentes administrations. Cela pourrait représenter un signe d'inertie, mais c'est également compatible avec la notion selon laquelle ces exceptions répondent à un besoin sans toutefois violer outre mesure les principes fondamentaux de l'évaluation des programmes.
>
> Michael Baker et Morley Gunderson, *Exceptions admises et équité salariale*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002, p. v.

Les exceptions risquent de devenir plus importantes avec le temps, vu la nature changeante du travail.

Malgré cette conclusion quelque peu provisoire, ces auteurs supposent également que l'appel à la souplesse qui est la raison d'être de ces exceptions risque d'être encore plus important à l'avenir :

> Les exceptions risquent même de devenir encore plus importantes avec le temps, vu la nature changeante de l'effectif et du milieu de travail. La rémunération au mérite ou au rendement est de plus en plus courante; les pénuries de main d'œuvre spécialisée sont imminentes; la formation temporaire sera plus courante dans le cadre de la rotation des emplois, d'un cycle de polyvalence et de l'apprentissage continu; et les écarts salariaux entre les régions seront encore plus importants au fur et à mesure que les structures salariales s'effondreront. Cela laisse supposer que la souplesse qu'offrent les exceptions sera d'autant plus importante à l'avenir, et que cette souplesse risque d'être nécessaire pour maintenir l'acceptabilité pour les intervenants.
>
> Michael Baker et Morley Gunderson, *Exceptions admises et équité salariale*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002, p. 20.

Les parties intéressées se montrent prudentes mais admettent la nécessité de souplesse.

En effet, même les parties intéressées qui se montrent prudentes quant aux répercussions possibles des exceptions admettent qu'il est nécessaire que les lois soient souples et qu'elles s'adaptent. En même temps, les intéressés demandent avec instance que ces exceptions soient restreintes autant que possible.

> [TRADUCTION] L'Alliance de la Fonction publique du Canada admet qu'il peut y avoir un nombre restreint de cas strictement définis qui justifient un écart salarial. Ces situations sont reliées à des facteurs personnels plutôt qu'à la nature du travail. Il peut s'agir d'une protection salariale pour les employés qui doivent composer avec un changement au travail, d'affectations de réadaptation ou d'un déclassement de poste ainsi que d'indemnités attribuées en fonction du lieu géographique d'un poste.
>
> Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC), soumission finale au Groupe de travail sur l'équité salariale, novembre 2002, p. 16.

Ces commentaires illustrent le fait qu'une certaine forme d'exception est jugée à la fois nécessaire et tolérable. Mais il est difficile d'identifier les exceptions qui pourront assouplir adéquatement la législation sans toutefois renforcer la discrimination. La nature et la raison d'être des exceptions qui se trouvent dans les lois canadiennes varient. Par conséquent, il faut analyser une par une les exceptions qui ont été accordées et se prononcer sur leur inclusion dans la nouvelle loi en matière d'équité salariale.

À titre de proposition générale, nous acceptons la position du Tribunal de l'équité salariale de l'Ontario. Selon cette instance, seul l'élément de rémunération qui est visé par toute exception permise en vertu de la loi, devrait être exclu des comparaisons faites en matière d'équité salariale.

La *Loi sur l'équité salariale* de l'Ontario[6] comporte également une disposition qui établit de façon claire le fait qu'il incombe à l'employeur de démontrer précisément les raisons pour lesquelles une exception devrait lui être accordée :

---

[6] Ontario, *supra*, note 2, art. 13(2).

> 13. (2) Si un établissement comporte à la fois des catégories d'emplois à prédominance féminine et des catégories d'emplois à prédominance masculine, chaque programme d'équité salariale relatif à l'établissement : [...]
>
> c) repère tous les postes et toutes les catégories d'emplois dans lesquels les paragraphes 8 (1) ou (3) permettent des écarts de rétribution, et donne les motifs du recours à ces paragraphes;

Une telle disposition clarifie la responsabilité de l'employeur qui doit expliquer pourquoi il veut obtenir une exception et comment cette exception sera appliquée dans un cas particulier. Nous sommes favorables à l'inclusion d'une disposition de ce genre dans la nouvelle loi en matière d'équité salariale.

12.1 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale stipule que seul l'élément de rémunération qui résulte d'une exception admise soit exclu des comparaisons faites en matière d'équité salariale.

12.2 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale comporte une disposition qui stipule clairement que l'employeur doit justifier de façon précise tout recours à une exception admise.

> [TRADUCTION] L'AFPC fait une mise en garde contre l'élargissement de la définition de « facteurs raisonnables » car ces facteurs incorporent et sont liés au marché et aux pressions connexes qui sont à leur tour intimement liés aux postulats discriminatoires et aux préjugés qui donnent lieu aux écarts salariaux.
>
> Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC), soumission finale au Groupe de travail sur l'équité salariale, novembre 2002, p. 17.

Rémunération au mérite ou au rendement

On craint que la rémunération au mérite puisse être discriminatoire.

La plupart des législature qui permettent des exceptions en vertu de la leur(s) loi(s) en matière d'équité salariale accordent une exception pour la rémunération au mérite ou au rendement[7]. Le libellé de cette exception traduit une crainte qu'elle ne

[7] Cette exception ne se trouve pas dans la loi québécoise.

devienne une façon d'accroître la rémunération fondée sur le favoritisme ou sur des postulats discriminatoires. Dans l'*Ordonnance de 1986 sur la parité salariale*[8] le libellé de cette exception se lit comme suit :

> 16. a) les appréciations du rendement, dans les cas où les employés sont soumis à un régime d'appréciation du rendement qui a été porté à leur connaissance.

Cette ordonnance comporte donc deux mises en garde. La première est à l'effet que la rémunération au mérite devrait être accordée de façon systématique et selon des critères formels. La deuxième veut que le régime de rémunération au mérite soit transparent, que les critères qui le régissent soient portés à la connaissance des employés de façon à ce qu'ils puissent comprendre ce qu'est un rendement méritoire.

Les lois de l'Ontario[9], du Nouveau-Brunswick[10], de l'Île-du-Prince-Édouard[11] et de la Nouvelle-Écosse[12] ajoutent une troisième condition aux deux précédentes. Il s'agit d'une déclaration formelle selon laquelle le régime de rémunération au mérite ne doit pas faire de discrimination basée sur le sexe. Le même principe, formulé différemment, a sans doute servi d'inspiration à l'article 17 de l'*Ordonnance de 1986 sur la parité salariale*[13] qui s'applique à toutes les exceptions énumérées à l'article 16. Ainsi :

> 17. L'employeur qui entend justifier une disparité salariale en invoquant l'un des facteurs énumérés à l'article 16 doit prouver que ce facteur est appliqué de façon uniforme et équitable dans le calcul et le versement des salaires des hommes et des femmes qui exécutent, dans le même établissement, des fonctions équivalentes.

La rémunération au mérite n'est pas un facteur important dans tous les milieux de travail et son importance diminue particulièrement dans les milieux de travail syndiqués où l'on tend à standardiser les taux de rémunération. Néanmoins, de toute évidence, la rémunération au mérite joue un rôle important dans les politiques des ressources humaines de nombreux

---

8 Canada, *supra*, note 4.

9 Ontario, *supra*, note 2, art. 8(1)(c).

10 Nouveau-Brunswick, *Loi sur l'équité salariale*, R.S.N.B., chap. P-5.01, art. 4(c).

11 Île-du-Prince-Édouard, *Pay Equity Act*, R.S.P.E.I., chap. P-2, art. 8(1)(a).

12 Nouvelle-Écosse, *supra*, note 1, art. 13(4)(c).

13 Canada, *supra*, note 4.

employeurs. De plus, il est possible que ce rôle soit plus considérable encore à l'avenir dans certains milieux de travail[14].

Les régimes de rémunération au mérite sont souvent vus comme une façon de récompenser un employé pour ses efforts et ses compétences en se servant de critères objectifs. L'accent est donc mis sur les caractéristiques de la personne plutôt que sur celles du travail. C'est d'ailleurs en se basant sur cela que l'on exclut la portion de la rémunération attribuable à une rémunération au mérite des calculs effectués en vue de comparer des postes dans le cadre de l'équité salariale.

La rémunération au mérite peut contribuer à une structure salariale discriminatoire.

Toutefois, il est clair que les régimes de rémunération au mérite sont liés à certains emplois plutôt qu'à d'autres. En outre, puisque l'on met l'accent sur le rendement individuel, les critères utilisés pour évaluer le mérite comportent inévitablement un élément hautement subjectif. Cette subjectivité inévitable ouvre la porte à une application discriminatoire des critères ou à une structure salariale discriminatoire. Il est donc nécessaire d'examiner attentivement tous les régimes de rémunération au mérite pour s'assurer qu'ils sont réellement basés sur des principes non sexistes et qu'ils n'entraînent pas de discrimination.

Dans tout régime de rémunération au mérite non sexiste, on s'attendrait à ce que la rémunération au mérite soit distribuée de façon uniforme aux employés d'une entreprise. Par conséquent, de façon générale, la rémunération au mérite peut être considérée comme une partie de la rémunération globale qui sert de fondement à l'analyse en matière d'équité salariale.

Au chapitre 11 du présent rapport, nous abordons les questions liées à la rémunération totale et nous indiquons comment prendre en compte les systèmes de rémunération au rendement ou au mérite qui sont non sexistes dans le processus général du calcul de la rémunération totale. Étant donné le caractère inclusif de la démarche visant à définir ce qu'est la rémunération en relation à l'équité salariale, nous sommes persuadés que la rémunération au mérite peut être considérée comme partie intégrale de la rémunération et qu'il n'y a pas lieu de prévoir une telle exception à cet égard.

Ancienneté

L'ancienneté est presque universelle dans les milieux de travail syndiqués.

Dans de nombreux milieux de travail, les structures de rémunération sont basées au moins en partie sur une augmentation croissante du salaire d'un employé en fonction du temps qu'il a

---

[14] Michael Baker et Morley Gunderson, *Exceptions admises et équité salariale*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002, p. 20.

travaillé pour un employeur. Les régimes d'ancienneté sont presque universels dans les milieux de travail syndiqués. Cependant, ils ne sont pas inhabituels dans les milieux non syndiqués puisqu'ils permettent de comprendre clairement et facilement les décisions prises en matière de rémunération.

En théorie, le concept d'ancienneté est indépendant de toutes autres considérations. Cependant, en pratique, il est difficile de dissocier l'ancienneté de la compétence, de l'effort, de la responsabilité et des conditions de travail qui sont des facteurs essentiels aux comparaisons en matière d'équité salariale[15]. Il semble possible toutefois d'isoler de façon relativement exacte la partie de la rémunération qui est attribuable à l'ancienneté.

Dans la plupart des lois qui prévoient cette exception[16], la disposition qui l'instaure est conçue d'une telle façon que l'exception ne jouera que dans la mesure où les régimes d'ancienneté n'entraînent pas de discrimination basée sur le sexe. Par exemple, le paragraphe premier de l'article 67 de la *Loi sur l'équité salariale* du Québec énonce que l'on ne tiendra pas compte des écarts salariaux basés sur l'ancienneté « sauf si l'application de ce critère a des effets discriminatoires selon le sexe[17] ». L'*Ordonnance de 1986 sur la parité salariale* ne fait pas de référence aussi explicite, quoique la qualification établie dans l'article 17 s'applique à l'exception en vertu de l'ancienneté aussi bien qu'aux autres composantes de l'article 16.

On peut avancer la thèse selon laquelle tous les régimes d'ancienneté ont des répercussions différentes sur les femmes puisque leurs responsabilités familiales font en sorte qu'elles ont un modèle de service continu qui diffère de celle des employés masculins. Par ailleurs, bon nombre de régimes d'ancienneté font maintenant en sorte que les femmes puissent garder leur ancienneté acquise pendant qu'elles s'acquittent de leurs autres responsabilités. Quoi qu'il en soit, un régime de rémunération qui tient compte de l'ancienneté considère le travail du personnel féminin de façon objective. Donc, on peut faire valoir que ses répercussions sont moins discriminatoires que d'autres régimes de rémunération.

Par conséquent, nous proposons que l'élément de rémunération attribuable à l'ancienneté soit exclu des comparaisons en matière d'équité. Nous faisons une mise en garde cependant : le régime

---

15 *Ibid.*, p. 3.

16 Les lois de l'Ontario, du Québec, de la Nouvelle-Écosse, du Nouveau-Brunswick et de l'Île-du-Prince-Édouard.

17 Québec, *supra*, note 3, art. 67, 1°.

ne doit pas être discriminatoire en lui-même ou être appliqué de façon discriminatoire.

Salaire étoilé

Le terme « salaire étoilé » renvoie au maintien du salaire d'un employé à un niveau particulier même si le taux de salaire de son poste a été modifié pour une raison ou une autre. Voici quelques exemples de cas où on peut retrouver un salaire étoilé.

> Le poste pourrait être *déclassé* mais le salaire demeurerait inchangé jusqu'à ce que le poste soit occupé par un nouvel employé, et le titulaire de ce poste recevrait son salaire habituel. Les employés blessés peuvent recevoir leur salaire habituel pendant toute leur période de *réadaptation* et peuvent être temporairement affectés à un autre poste moins exigeant (un phénomène de plus en plus important étant donné les dispositions législatives en place pour «accommoder raisonnablement » le retour au travail des employés blessés). Les employés peuvent aussi être *rétrogradés* à un poste de niveau inférieur à cause d'un rendement insuffisant. Cependant, l'employeur ne peut diminuer le salaire d'un employé s'il croit, par exemple, que son rendement insuffisant est attribuable à une cause indépendante de sa volonté, notamment à cause de problèmes de santé ou de blessure, ou un accroissement de la complexité de son travail ou à cause d'un surplus de main d'œuvre qui a nécessité sa réaffectation à un autre poste. L'employé peut être *rétrogradé* à un poste de niveau inférieur tout en recevant le même salaire que celui qu'il recevait au niveau précédent.
>
> Michael Baker et Morley Gunderson, *Exceptions admises et équité salariale,* document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002, p. 4.

De toute évidence, le salaire étoilé crée un échelon salariale pour certains types précis d'employés qui est incompatible avec tous les critères établis par un employeur afin d'attribuer une valeur à un poste. Ces anomalies reposent sur le principe d'équité pour les employés individuels qui composent avec des changements en milieu de travail, qui sont indépendants de leur volonté, mais qui menacent le revenu sur lequel ils comptent.

On considère habituellement le recours au salaire étoilé comme une exception.

Dans de nombreuses législatures, les dispositions légales en matière d'équité salariale prévoient que les niveaux de salaire qui résultent du recours au salaire étoilé constituent une exception légitime aux exigences établies normalement pour comparer les postes. Dans la *Loi sur l'équité salariale* du Québec[18], cette exception s'étend à :

> Art. 67. 5° un salaire étoilé, à savoir le salaire d'une personne qui, à la suite d'un reclassement, d'une rétrogradation ou d'un accommodement particulier pour une personne handicapée, est maintenu à un même niveau jusqu'à ce que le salaire attribuable à la nouvelle catégorie d'emplois de cette personne rejoigne son salaire.

Dans la *Loi sur l'équité salariale* de l'Ontario[19], on emploie des termes plus génériques pour formuler l'exception. Il est question :

> Art. 8. (1) d) de la pratique de gestion du personnel dite du salaire étoilé lorsque, à la suite d'un processus non sexiste de réévaluation, un poste a été déclassé et que la rétribution de l'employé a été bloquée ou que toute augmentation de sa rétribution a été suspendue jusqu'à ce que la rétribution reliée au poste déclassé devienne égale ou supérieure à la rétribution de l'employé.

L'*Ordonnance de 1986 sur la parité salariale*[20] n'emploie pas les termes « salaire étoilé » de façon spécifique, mais elle décrit plusieurs scénarios relatifs à cette pratique. À l'article 16, les circonstances suivantes sont considérées comme des facteurs raisonnables :

> Art. 16. c) la surévaluation d'un poste, dans les cas où le poste d'un employé est réévalué et déclassé et où son salaire demeure fixe pour une période limitée ou ses augmentations salariales sont bloquées jusqu'à ce que le salaire propre au poste déclassé soit égal ou supérieur au salaire de l'employé;
>
> d) l'affectation de réadaptation, dans les cas où l'employeur verse à un employé un salaire supérieur à la valeur du travail qu'il exécute pendant qu'il se remet momentanément d'une blessure ou d'une maladie;

---

18 Québec, *supra*, note 3, art. 67(5).

19 Ontario, *supra*, note 2, art. 8.(1) d). Une disposition identique se trouve dans la *Loi sur l'équité salariale* du Nouveau-Brunswick, *supra*, note 10, art. 4(d).

20 Canada, *supra*, note 4.

> e) la rétrogradation, dans les cas où l'employeur, tout en maintenant le salaire d'un employé, le réaffecte à un poste d'un niveau inférieur, soit à cause du rendement insuffisant de l'employé attribuable à l'accroissement de la complexité du travail, à des problèmes de santé, à une incapacité partielle ou à toute autre cause indépendante de la volonté de l'employé, soit à cause d'un surplus de main-d'œuvre au sein de l'établissement de l'employeur;
>
> f) la réduction graduelle du salaire, dans les cas où celle-ci est effectuée pour l'un des motifs mentionnés à l'alinéa e); [...]
>
> i) la reclassification d'un poste à un niveau inférieur, dans les cas où le titulaire continue à recevoir un salaire selon les taux de l'ancienne classification.

Le recours au salaire étoilé a des répercussions évidentes sur tout régime conçu afin de réaliser l'équité salariale. D'une part, cette pratique crée des niveaux de salaire qui sont haussés de façon arbitraire pour certains employés et, par conséquent, elle s'écarte d'un régime dont l'efficacité repose sur l'utilisation de critères objectifs pour évaluer la valeur relative du travail. Lorsque cette méthode est employée sans restriction elle peut rendre difficile l'analyse d'une structure de rémunération relative à l'atteinte de l'équité salariale.

D'autre part, cette pratique repose sur des notions de compassion et d'équité pour les employés qui subissent les contrecoups de remaniements corporatifs, de maladie ou de blessure, circonstances qui ne dépendent pas de leur volonté. Pour atténuer la gravité de tels changements, le salaire de ces employés est bloqué à un niveau élevé, jusqu'à ce que le niveau de salaire propre à leur poste reprenne sa place par rapport à la valeur attribuée aux autres postes.

Cela peut aller à l'encontre du principe de base qui sous-tend les programmes d'équité salariale se penchant sur l'impact systémique des structures de rémunération. De façon générale, ces programmes visent à établir, dans le cadre d'une démarche vers l'équité salariale, une structure de rémunération qui ne sera pas discriminatoire contre les femmes. Selon nous, cet objectif n'est pas incompatible avec le fait de traiter des employés avec compassion, de façon temporaire et transitoire.

Il ne nous semble pas non plus difficile de distinguer de façon pratique les aménagements pour les cas individuels des structures

et des pratiques salariales qui font l'objet d'analyse dans le cadre de l'équité salariale. Selon nous, on peut éviter les inquiétudes quant à l'utilisation possible de la pratique du salaire étoilé pour contrevenir à la loi sur l'équité salariale en définissant soigneusement les circonstances qui permettent le recours légitime à cette méthode.

Par exemple, il n'est pas légitime de se servir du salaire étoilé afin de préparer un mode de rémunération artificiel avant de procéder à une analyse relative à l'équité salariale. D'ailleurs, on devra s'assurer qu'une telle utilisation du salaire étoilé est clairement interdite lorsque ce concept sera défini dans la loi.

Nous croyons qu'il serait préférable d'avoir une loi qui énumèrerait les cas appropriés dans lesquels le recours au salaire étoilé sera considéré comme une exception. Une loi qui ressemblerait à celle du Québec ou à l'Ordonnance de 1986 sur la parité salariale serait préférable à la *Loi sur l'équité salariale* de l'Ontario qui décrit l'exception de façon plus générale.

Pénurie de main-d'œuvre

De nombreux employeurs qui éprouvent des difficultés à recruter et à garder des employés dont les compétences sont rares réagissent en attribuant des salaires plus élevés à certains emplois. Certains types de compétences peuvent être tellement difficiles à trouver que cette situation peut avoir des répercussions sur la perception que l'on a de la valeur des emplois concernés. Or, c'est justement sur cette valeur que repose l'analyse en matière d'équité salariale. En général, cependant, les difficultés à recruter ou à garder la main-d'œuvre sont de nature cyclique et ne sont pas fondamentalement liées aux emplois concernés. Même si dans les milieux de travail syndiqués en particulier il est difficile d'enlever les indemnités accordées avec certains postes à cause d'une pénurie de main-d'œuvre, de nombreux employeurs continuent à se servir de taux de salaire plus élevés pour attirer et maintenir des employés dans un marché compétitif.

Il faut faire preuve d'une certaine souplesse pour faire face aux pénuries de main-d'œuvre.

Certaines lois adoptées par les autorités compétentes au Canada tiennent compte de la nécessité d'être souple pour faire face à ce type de pression du marché en excluant les niveaux de salaire qui résultent de pénuries de main-d'œuvre des comparaisons faites dans le cadre de l'équité salariale. En Ontario, la *Loi sur l'équité salariale*[21] comporte une exception pour :

[21] Ontario, *supra*, note 2, art. 8(1)(e). Le libellé des lois de l'Île-du-Prince-Édouard, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick est similaire.

> 8. (1) e) [...] l'absence de main-d'œuvre qualifiée qui engendre une inflation temporaire de la rétribution provoquée par la difficulté qu'éprouve l'employeur à recruter des employés satisfaisant aux exigences des postes au sein d'une catégorie d'emplois.

La Loi québécoise renvoie de façon succincte à « une pénurie de main-d'œuvre qualifiée »[22]. Dans l'*Ordonnance de 1986 sur la parité salariale*[23] il est question de « la pénurie de main-d'œuvre dans une catégorie d'emploi particulière au sein de l'établissement de l'employeur ».

Comme c'est le cas pour d'autres aspects de ces exceptions légales, on trouve peu d'indications sur l'interprétation formelle à donner quand on aborde ce facteur dans la pratique. Le Tribunal de l'équité salariale de l'Ontario s'est penché sur la question dans une décision rendue dans la cause *Anonymous Group of Employees* c. *Melitta Canada*[24]. Il a indiqué ce qu'un employeur doit prouver pour se prévaloir de cette exception :

> [TRADUCTION] 20. L'employeur est tenu de prouver que l'écart de rémunération résulte de la difficulté qu'il a éprouvée à recruter du personnel satisfaisant aux exigences du poste. L'employeur n'a pas le droit de compter tout simplement sur les tendances du marché; il doit prouver qu'il a véritablement éprouvé de la difficulté à combler le poste. En outre, il doit établir que l'inflation du taux de catégorie est temporaire.

Il n'est pas suffisant d'invoquer les forces du marché pour invoquer cette exception.

Le tribunal ontarien a donc décidé que le fait d'invoquer les forces du marché en général ne suffira pas pour prouver qu'un employeur est admissible à cette exception. Un employeur doit être en mesure de spécifier les difficultés éprouvées lors du recrutement d'employés pour certains emplois en particulier. En vertu de la loi ontarienne, l'employeur doit également prouver que les changements de niveaux de rémunération sont temporaires et sont directement liés à la conjoncture du marché.

Au cours de nos consultations avec les parties intéressées, de nombreux employeurs ont fait allusion aux difficultés éprouvées lorsqu'ils tentent de recruter et de conserver à leur emploi certains types d'employés, notamment dans les domaines des nouvelles technologies et dans d'autres sphères nécessitant des

---

22 Québec, *supra*, note 3, art. 67. 4°.

23 Canada, *supra*, note 4, art. 16 (h).

24 *Melitta Canada Inc. (No. 2)*, (1995) 6 P.E.R. 214, paragraph 20.

compétences professionnelles spécifiques. Ils ont indiqué qu'ils ont dû offrir des salaires plus élevés pour résoudre leurs problèmes de pénurie. Dans la fonction publique fédérale, par exemple, le Conseil du Trésor a négocié avec des agents négociateurs afin d'obtenir de nombreuses indemnités provisoires pour faire face au problème. Dans les mémoires qu'ils nous ont soumis, plusieurs employeurs ont fait valoir qu'un nouveau régime d'équité salariale devrait faire preuve de souplesse et leur permettre de se servir de rajustements salariaux pour contrer les effets du marché.

Nous sommes d'avis que les employeurs devraient bénéficier d'une certaine souplesse pour pouvoir attirer et conserver les employés compétents dont ils ont besoin pour faire fonctionner leur entreprise. Par conséquent, nous recommandons que la loi traitant de l'équité salariale prévoie une exception pour les pénuries de main-d'œuvre qualifiée. Cependant, nous croyons que cette exception devrait être formulée de façon à exiger des employeurs qu'ils décrivent les difficultés particulières auxquelles ils font face en tentant de recruter ou de conserver à leur emploi des employés. De plus, une exception de cette nature devrait être temporaire. En présentant leur demande, les employeurs devraient l'accompagner de données provenant d'une source objective qui ferait état de la conjoncture économique et des conditions actuelles du marché du travail. Les renseignements que l'on peut se procurer auprès de Développement des ressources humaines Canada en ce qui a trait aux tendances en matière de main-d'œuvre, incluant des données sur le taux d'emploi vacant dans les différents secteurs d'activité, constituent un exemple du type de données à fournir dans ce contexte.

Les employeurs doivent faire la preuve qu'il leur est nécessaire de bénéficier d'une exception pour cause de pénurie de main-d'œuvre.

Le libellé actuel de l'article 16(h) de l'*Ordonnance de 1986 sur la parité salariale* traite seulement des pénuries de main-d'œuvre « au sein de l'établissement de l'employeur » seulement. Bien qu'on ne comprenne pas très bien pourquoi cette disposition est ainsi restreinte, il se peut que cela soit lié à la nécessité, dans la fonction publique, d'afficher à l'interne les postes vacants. Selon nous, pour que l'exception soit claire elle doit porter sur les « pénuries de main-d'œuvre » de façon plus générale. Et ce, afin de mettre l'accent sur la nécessité qu'ont les employeurs visés de démontrer que les difficultés qu'ils éprouvent à recruter et à garder des employés expérimentés sont liées à des facteurs objectifs provenant de l'environnement économique externe. Selon nous, l'article 16(h) ne prévoit pas expressément que les employeurs doivent expliquer de façon spécifique les difficultés qu'ils éprouvent à trouver certains types d'employés. Il ne précise pas non plus le caractère temporaire de l'exception proposée. Par conséquent, nous sommes favorables à un libellé qui ressemblerait davantage à celui de la loi ontarienne.

Variations salariales régionales

Le paragraphe 16. j) de l'*Ordonnance de 1986*[25] *sur la parité salariale* permet une exception pour :

> Art 16. j) les variations salariales régionales, dans les cas où le régime salarial applicable aux employés prévoit des variations de salaire pour un même travail selon la région où est situé le lieu de travail.

De toutes les lois provinciales, seule celle du Québec[26] permet une exception pour :

> Art. 67. 3° la région dans laquelle le salarié occupe son emploi, sauf si l'application de ce critère a des effets discriminatoires selon le sexe.

Dans certains cas, les écarts de rémunération basés sur l'emplacement géographique peuvent être liés à des conditions de travail défavorables. Dans ces cas-là, on peut évaluer les répercussions que ces facteurs peuvent avoir sur la valeur du travail par le biais d'un processus d'analyse ordinaire d'équité salariale.

Nos discussions avec les parties intéressées nous ont permises de constater qu'elles jugent important de permettre aux employeurs fédéraux, particulièrement aux employeurs de grande taille dont les employés sont répartis dans tout le pays, de modifier leurs pratiques salariales afin de tenir compte des conditions économiques et des marchés du travail locaux. Même si l'article 16(j) de l'*Ordonnance de 1986 sur la parité salariale* n'offre pas de précisions sur ce point, nous ne croyons pas qu'il régit l'adaptation générale des politiques de rémunération pour répondre aux besoins dictés par les conditions économiques locales. En effet, nous avons examiné cet aspect de la variation salariale régionale au chapitre 7 de ce rapport en avançant qu'il est connexe à la définition de l'unité d'équité salariale qui servira de base aux comparaisons en matière d'équité salariale.

Les primes de déplacements, d'isolement et des primes dédommager des inconvénients peuvent être considérées pour une exception.

Il existe cependant un aspect restreint de la variation régionale des salaires qui requiert une exception. Il s'agit du cas où des employés reçoivent des indemnités précises pour des facteurs tels que le temps de déplacement, l'isolement ou des inconvénients qui ne sont pas le lot d'autres employés qui effectuent le même travail dans la même unité d'équité salariale. Par exemple, dans le cas d'une scientifique qui travaille pour le gouvernement

---

25 Canada, *supra*, note 4.

26 Québec, *supra*, note 3, art. 67. 3°. Il convient de se rappeler que la *Loi sur l'équité salariale* de l'Ontario se sert de l'emplacement géographique comme base pour définir l'établissement à des fins d'équité salariale.

fédéral et qui effectue toute sa recherche dans un laboratoire situé à Regina, alors qu'une autre scientifique qui effectue le même travail doit se rendre à une station de recherches à La Flèche en Saskatchewan trois fois par semaine, on pourrait verser une prime à cette dernière.

12.3 **Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que les aspects de la rémunération attribuables aux facteurs suivants soient exempts du calcul de la rémunération aux fins d'analyse de l'équité salariale :**

- **la rémunération attribuable à l'ancienneté, à condition que le régime d'ancienneté ne soit pas discriminatoire en lui-même et qu'il ne soit pas appliqué de façon discriminatoire;**
- **l'élément de la rémunération attribuable à l'usage du « salaire étoilé » dans un des cas suivants, à condition que le salaire ne soit étoilé que jusqu'à ce que la rémunération appropriée à l'emploi selon le programme d'équité salariale soit équivalente à ce salaire étoilé :**
  - **la réévaluation et la rétrogradation du poste d'un employé;**
  - **l'affectation de réadaptation, dans les cas où l'employeur verse à un employé un salaire supérieur à la valeur du travail qu'il exécute pendant qu'il se remet momentanément d'une blessure ou d'une maladie; et**
  - **la rétrogradation ou la réduction graduelle du salaire, dans les cas où l'employeur réaffecte un employé à un poste d'un niveau inférieur, en raison de l'accroissement de la complexité du travail, des problèmes de santé, une incapacité partielle, soit à cause d'un surplus de main-d'œuvre au sein de l'établissement de l'employeur; et**
- **l'absence de main-d'œuvre qualifiée. Le libellé doit indiquer clairement que l'employeur est tenu d'expliquer de quelle façon cet avantage de salaire est lié aux difficultés de recrutement**

et de retention et de quelle façon il compte éliminer graduellement la prime une fois la pénurie de main-d'œuvre terminée; et

- **les paiements aux employés attribuables à des facteurs géographiques, à condition que l'employeur soit en mesure de justifier les disparités régionales spécifiques et que le système de rémunération soit non sexiste.**

Pouvoir de négociation

La disposition de la *Loi sur l'équité salariale* de l'Ontario[27] qui considère que le pouvoir de négociation constitue une exception admise dans le cadre des comparaisons en matière d'équité salariale une fois l'équité atteinte est unique dans l'ensemble de la législation canadienne. Cette disposition est formulée de la façon suivante :

> 8. (2) Lorsque l'équité salariale est atteinte dans un établissement, la présente loi n'a pas pour effet d'empêcher des écarts de rétribution entre une catégorie d'emplois à prédominance féminine et une catégorie d'emplois à prédominance masculine si l'employeur peut démontrer que l'écart résulte de différences au niveau du pouvoir de négociation.

Le raisonnement soutenant que le pouvoir de négociation constitue une exception.

Le raisonnement qui sous-tend cette exception a été expliqué de la façon suivante :

> À première vue, cette exception peut sembler une concession faite aux syndicats qui pourraient se servir de leur pouvoir de négociation pour obtenir des avantages salariaux. Autrement, les syndicats pourraient être préoccupés par le fait que leur rôle, qui consiste à obtenir des gains salariaux pour les syndiqués, pourrait être remplacé par des procédures « scientifiques, objectives » d'évaluation de postes. En limitant les syndicats à un rôle de fournisseur d'information sur les procédures d'évaluation des postes, les employés pourraient percevoir les syndicats comme étant beaucoup moins nécessaires.

---

[27] Ontario, *supra*, note 2, art. 8(2).

> Cependant, les employeurs pourraient également préférer cette exception puisqu'elle pourrait restreindre le « saut par bonds » qui, autrement, risquerait de se produire si des règlements salariaux plus élevés étaient accordés (dans les situations où les syndicats ont un pouvoir de négociation considérable) à des postes comparateurs à prédominance masculine pouvant mener automatiquement à des rajustements en matière d'équité salariale dans des postes à prédominance féminine. Ceci pourrait être fort possible si le pouvoir de négociation des syndicats était plus grand en ce qui concerne les postes à prédominance masculine ou si les syndicats étaient préparés à exercer plus fortement ce pouvoir dans de tels postes.
>
> Bien qu'une telle exception ait été accordée pour accommoder à la fois les syndicats et les employeurs (et par conséquent peut-être réduire la résistance à l'adoption de la loi), elle semble effectivement « contredire » les principes de base de l'équité salariale.
>
> Michael Baker et Morley Gunderson, *Exceptions admises et équité salariale,* document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002, p. 8.

Il existe peu d'analyse formelle sur l'importance de cette exception en Ontario. Il est possible que ce soit parce que la loi de cette province s'est concentrée sur la réalisation de l'équité salariale et non pas sur les phases ultérieures, à savoir, sur le maintien de l'équité salariale. Dans une décision[28], le Tribunal de l'équité salariale de l'Ontario a conclu que cette exception ne devait s'appliquer qu'aux comparaisons inter-unités de négociation ou aux comparaisons entre les employés syndiqués et non syndiqués d'un même établissement. On ne devait pas l'employer pour les comparaisons de postes au sein d'une même unité représentée par un syndicat.

Il n'est pas facile de lier le pouvoir de négociation à des anomalies salariales spécifiques et temporaires.

Contrairement aux autres questions qui ont servi de point de départ aux exceptions qui ont été abordées auparavant dans ce chapitre, il n'est pas facile de lier le pouvoir de négociation à des anomalies salariales spécifiques et temporaires que l'on peut isoler de la structure de rémunération intrinsèque pour effectuer une analyse de l'équité salariale. Le pouvoir de négociation est

[28] *Stevenson Memorial Hospital* (1999-2000), 10 P.E.R. 60.

une caractéristique fondamentale du processus d'établissement des salaires dans un milieu de travail syndiqué. De plus, comme dans le cas de l'ensemble des forces du marché basées sur l'offre et de la demande[29], il est impossible de distinguer ses effets des facteurs qui ont, a *priori*, donné lieu à des structures de rémunération discriminatoires.

Dans le chapitre 16 de ce rapport, nous examinerons les répercussions des lois en matière d'équité salariale sur la négociation collective. Dans ce contexte, nous indiquerons qu'à notre avis, on ne devrait pas permettre aux liens qui existent dans le cadre d'une négociation collective et à leur configuration d'empêcher un examen minutieux des pratiques de rémunération discriminatoires. On ne devrait pas non plus laisser ces liens introduire des postulats discriminatoires dans l'étude des objectifs d'équité salariale. Nous croyons plutôt qu'il incombe aux employeurs et, de façon un peu différente, aux syndicats, d'examiner les structures de rémunération rigoureusement en gardant à l'esprit que les notions de « pouvoir de négociation » et de « communauté d'intérêts » peuvent comporter des partis pris traditionnels contre l'autre sexe. S'il existe des raisons valables qui poussent l'employeur à se soumettre au pouvoir de négociation d'un syndicat, ces raisons pourront, à tous événements, être expliquées à l'aide de termes acceptés dans la législation sur l'équité salariale – en raison d'une pénurie de main-d'œuvre dans le marché de l'emploi ou de variations salariales régionales, par exemple.

Le pouvoir de négociation ne devrait pas constituer une base d'exception.

Par conséquent, nous ne recommandons pas que le pouvoir de négociation serve de base à l'introduction d'une exception dans la loi fédérale relative à l'équité salariale.

En 1993, une exception connexe traitant des augmentations de salaire fixées par un arbitre ou par un autre tribunal a été introduite par un règlement ontarien[30] :

> [TRADUCTION] 1. L'exigence de maintenir l'équité salariale pour toute catégorie d'emplois à prédominance féminine est restreinte de la façon prescrite par ce règlement quand :
>
> (a) une catégorie d'emplois à prédominance masculine a servi de point de départ à une comparaison entre postes avec une catégorie d'emplois à prédominance féminine dans le cadre d'un programme d'équité salariale et quand

---

29 Voir Michael Baker et Morley Gunderson, *supra*, note 14, p. 8.

30 *Règlements de l'Ontario 491/93*, art. 1.

> (b) la rémunération pour cette catégorie d'emplois à prédominance masculine est augmentée à la suite d'une décision d'un arbitre, d'un conseil d'arbitrage ou d'un autre tribunal et qu'elle ne résulte pas d'une autre décision prise à la suite d'un échec des parties qui négociaient en vue d'obtenir ou de renouveler une convention collective.

Cette disposition ne semble pas s'appliquer à un arbitrage tenu au gré des parties afin de sortir d'une impasse dans les pourparlers, mais plutôt à un arbitrage ou à une autre action en justice qui résulte d'exigences légales ou d'une intervention législative explicite. Par exemple, dans l'affaire *Stevenson Memorial Hospital* c. *Ontario Public Service Employees Union*[31] par exemple, le Tribunal de l'équité salariale de l'Ontario a appliqué cette disposition à un arbitrage prévu par la *Loi sur l'arbitrage des conflits de travail dans les hôpitaux*[32].

Arbitres de différends ou autres tribunaux.

Les décisions dont il s'agit dans cette disposition sont celles prises par des arbitres de différends ou par d'autres tribunaux qui établissent les règles et les conditions de travail pour les employés dans les cas où la législature a déterminé que ce mode de résolution de conflits était plus acceptable que l'utilisation de moyens de pression. Les décisions en question sont généralement prises dans les cas où la tension entre les parties qui négocient est très forte et où les résultats préoccupent le public.

Selon nous, ces facteurs ne suffisent pas à justifier le fait de permettre aux arbitres ou aux autres décideurs d'enfreindre les principes enchâssés dans la législation sur l'équité salariale. Même si les arbitres doivent avoir suffisamment de latitude pour prendre des décisions qui auront l'heur de plaire à la fois aux parties qui négocient une convention collective et au public, ils doivent néanmoins prendre ces décisions dans un cadre légal qui écarte certaines possibilités. Il nous semblerait anormal que les arbitres n'aient pas à tenir compte des lois sur l'équité salariale comme composantes de ce cadre légal et qu'ils puissent rendre leurs décisions sans égard pour cette manifestation importante de l'intention du législateur.

Par conséquent, nous ne recommandons pas que cette exception fasse partie de la loi fédérale à venir en matière d'équité salariale.

---

31 *Stevenson Memorial Hospital* (1999-2000) 10 P.E.R. 60.

32 Ontario, *Loi sur l'arbitrage des conflits de travail dans les hôpitaux*, L.R.O. 1990, chap. H.14.

Avantages sociaux pour les travailleurs temporaires, occasionnels et saisonniers

Dans la *Loi sur l'équité salariale* du Québec[33], même si on inclut les salaires des travailleurs temporaires, occasionnels et saisonniers dans le champ d'application de la loi à des fins de comparaison dans le cadre de l'équité salariale, l'élément suivant ne fait pas partie de ces comparaisons :

> Art. 67. 6 l'absence d'avantages à valeur pécuniaire justifiée par le caractère temporaire, occasionnel ou saisonnier d'un emploi.

Les employés occasionnels n'ont généralement pas droit aux avantages sociaux.

Cette exception vise à tenir compte du fait que les employés temporaires, occasionnels et saisonniers n'ont généralement pas droit aux avantages sociaux tels que les régimes de retraite, d'invalidité, de soins médicaux et d'assurance-dentaire. Ils ne peuvent pas non plus bénéficier des différents types de congés payés qui sont offerts aux employés qui ont un poste permanent. De la même façon que les régimes d'ancienneté donnent droit à des augmentations de salaire régulières, l'accès à ces avantages sociaux découle souvent du nombre d'années de service ou d'heures travaillées par un employé.

De modestes changements visant à rendre les avantages sociaux accessibles aux employés à temps partiel ou saisonniers ont été effectués. Par exemple, des modifications législatives ont été apportées au régime de retraite enregistré, entraînant une plus grande protection en matière de pensions pour certains de ces employés[34]. Les employés à temps partiel ou saisonniers, particulièrement ceux qui sont représentés par des syndicats, ont réussi dans certains cas à avoir accès à des avantages sociaux. Par exemple, le régime d'assurance-dentaire dans la fonction publique fédérale est accessible aux employés à temps partiel dont le nombre d'heures travaillées par semaine est au moins équivalent au tiers du nombre d'heures travaillées par les employés à plein temps.

Il n'en demeure pas moins que les chances d'avoir accès aux avantages sociaux tels que le régime de retraite diminuent de façon radicale pour les employés à temps partiel et saisonniers[35] et que les femmes sont représentées de façon disproportionnée dans ce type d'emplois.

L'exception que comporte la loi québécoise est une décision stratégique selon laquelle on trouve raisonnable le fait que les employeurs distinguent les travailleurs dont le lien d'emploi est

---

33 Québec, *supra*, note 3, art. 67. 6.

34 Brenda Lipsett et Mark Reesor, *Régimes de pension d'employeur – Qui en bénéficie?*, Ottawa, Développement des ressources humaines Canada, Direction générale de la recherche appliquée – Politique stratégique, 1997.

35 *Ibid.*

plus ou moins durable. Cette exception n'est pas difficile à appliquer dans une catégorie d'emplois que de tels employés occupent complètement ou dominent.

Néanmoins, cette disposition semble aller au-delà de ce scénario pour englober des « postes » qui constituent uniquement une partie d'une catégorie d'emplois. On a fait remarquer que les calculs nécessaires afin d'appliquer cette exception à tous ces cas seraient très compliqués. Étant donné que les emplois qu'occupent ces employés sont inclus dans les comparaisons dans le cadre de l'équité salariale, il faudrait faire des calculs pour savoir quelles répercussions l'absence d'avantages sociaux dans leurs cas aurait sur tous les niveaux de rémunération utilisés lors des comparaisons pour les employés réguliers. Afin d'obtenir un portrait de la situation qui n'est pas altéré par la présence de ces employés dans la catégorie d'emplois, il pourrait s'avérer nécessaire d'attribuer une certaine valeur numérique aux avantages auxquels ces employés n'ont pas droit[36]. Cela risquerait d'entraîner des distorsions et des inexactitudes dans les comparaisons.

Les employés occasionnels ne devraient pas être exclus des programmes d'équité salariale.

Au chapitre 7 de ce rapport, nous avons recommandé que les employés occasionnels, temporaires et saisonniers ne soient pas exclus des programmes d'équité salariale et qu'ils bénéficient de rajustements de salaire effectués dans le cadre de leur emploi comme tous les autres travailleurs. La proportion élevée de femmes dans ce type d'emplois porte à croire que cela fait partie du mode de ségrégation professionnelle qui sert de point de départ aux pratiques salariales discriminatoires. En excluant les avantages sociaux d'une analyse sur l'équité salariale, il serait difficile d'avoir un portrait complet de la situation et d'identifier toutes les sources de discrimination présentes.

Par conséquent, nous recommandons que la nouvelle loi n'adopte pas cet aspect de la loi québécoise.

Conclusion

Bien qu'il y ait eu peu de litiges ou de commentaires au sujet des exceptions que comportent les lois canadiennes en matière d'équité salariale, ces « facteurs raisonnables » semblent donner à la législation une souplesse appréciée des parties intéressées. Ces facteurs ne donnent que des occasions limitées d'aller à l'encontre des principes fondamentaux d'équité salariale, et personne ne semble d'avis qu'ils ont ébranlé le système.

Dans une évaluation des exceptions aux lois sur l'équité salariale faite à l'aide de nombreux critères, MM. Baker et Gunderson ont trouvé très peu de signes que les exceptions ont eu un effet prononcé sur l'ensemble de la politique en matière d'équité salariale.

---

[36] Michael Baker et Morley Gunderson, *supra*, note 14, p. 9.

Dans l'ensemble, les exceptions admises semblent faciliter l'affectation optimale des ressources, ainsi que l'acceptabilité pour les intervenants (p. ex. les entrées positives pour ces éléments), mais souvent au détriment de certains éléments de l'équité verticale (p. ex. les entrées négatives dans cette colonne). Les entrées négatives sur l'équité verticale semblent se produire parce que les exceptions (particulièrement celles associées au mérite, à l'ancienneté, à la pénurie de main d'œuvre et au pouvoir de négociation) semblent ne plus offrir d'aide différentielle au groupe cible constitué de femmes occupant des postes à prédominance féminine « sous évalués ». Les effets positifs sur l'affectation optimale des ressources ont tendance à se manifester parce que ces exceptions sont souvent des concessions aux principes de l'offre et de la demande (axés sur le marché) qui justifient des écarts salariaux fondés sur le mérite, la formation temporaire, les pénuries de main d'œuvre spécialisée et les écarts entre les régions, des écarts salariaux fondés sur des principes d'affectation de la main d'œuvre en fonction de son utilisation la plus efficace possible. Lorsque l'équité salariale entre en conflit flagrant avec ces principes de marché, des exceptions sont alors admises. Les effets positifs sur le critère de l'acceptabilité pour les intervenants font ressortir le fait que les exceptions constituent également des concessions faites aux intervenants pour répondre à leurs principales préoccupations concernant l'équité salariale. Cela pourrait être une concession pragmatique nécessaire à l'adoption de dispositions législatives sur l'équité salariale et qui permettrait de réduire la probabilité que les dispositions législatives soient abrogées ou «laissées à l'abandon» en raison d'un appui administratif insuffisant. L'absence de données positives ou négatives pour les autres critères suggère que les autres exceptions ne violent ni n'adhèrent pas outre mesure aux principes fondamentaux de l'évaluation des programmes.

Michael Baker et Morley Gunderson, *Exceptions admises et équité salariale*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002, p. 18-19.

Les exceptions ont leur place, sous réserve d'un certain nombre de conditions.

Comme nous l'avons indiqué dans ce chapitre, nous croyons que ces exceptions ont leur place, sous réserve des conditions suggérées par la législation actuelle et au cours des discussions du Tribunal de l'équité salariale de l'Ontario qui ont porté sur ces lois :

- les exceptions doivent être définies de façon claire;
- elles doivent être appliquées sans entraîner de discrimination;
- il incombe à l'employeur de prouver qu'il est nécessaire de recourir aux exceptions dans une situation donnée;
- les exceptions doivent être interprétées de façon restrictive.

Chapitre 13 – Le maintien de l'équité salariale

Pour maintenir l'équité salariale, les écarts salariaux ne doivent pas réapparaître et il ne doit pas s'en créer de nouveaux.

Une fois le programme d'équité salariale mis en place, des modifications pourraient affecter l'une ou l'autre de ses composantes et créer éventuellement de nouveaux écarts salariaux discriminatoires entre emplois considérés comme ayant une valeur égale lors du processus d'équité salariale. Aujourd'hui les entreprises sont, en effet, sujettes à de nombreux et fréquents changements : implantation de nouvelles technologies, modifications dans l'organisation du travail, création de nouveaux produits ou services, ouverture de nouveaux marchés, impartition de certaines divisions. Si les changements se multiplient, il se pourrait qu'au bout d'un certain nombre d'années l'application du principe de l'équité salariale en ressorte affaiblie. C'est pourquoi la question du maintien devra constituer une composante significative d'une loi proactive sur l'équité salariale. Le maintien de l'équité salariale signifie de façon générale que les écarts salariaux identifiés et éliminés dans le programme d'équité salariale ne peuvent être rouverts et que de nouveaux écarts ne peuvent être créés. Dans ce chapitre, nous examinerons le cadre général du maintien dans une législation proactive ainsi que de façon spécifique les situations qui exigeraient une attention particulière.

Le cadre général du maintien

Les dispositions relatives au maintien de l'équité salariale doivent être claires et explicites.

Un certain nombre d'études ont indiqué qu'à défaut de dispositions claires et explicites au sujet du maintien de l'équité salariale, cette exigence pourtant inscrite dans la Loi échapperait à plusieurs responsables.

> Le maintien est rarement effectué. Un seul employeur procède à un examen annuel susceptible de faire ressortir l'iniquité. Quelques organisations et groupes patronaux-syndicaux ont mis en place un système de suivi et de contrôle afin de signaler les problèmes de maintien éventuels, et les deux groupes sont susceptibles d'être informés des problèmes liés à un poste non syndiqué ou syndiqué par les demandes de renseignements ou les plaintes émanant des employés.
>
> Gail E. Lawrence, *Modèles et meilleures pratiques en matière de maintien de l'équité salariale*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2003, p. 21.

> Même si tous les répondants ont dû plonger profondément dans leurs souvenirs individuels et collectifs de la mise en œuvre historique de l'équité salariale, ils ont tous semblé quelque peu perplexes quant à la façon dont l'équité salariale a été maintenue, si tant est qu'elle l'ait été. Un employé a émis le commentaire suivant : [TRADUCTION] « Nous ne le savons pas (si l'équité salariale est maintenue). À qui nous compare-t-on?... Je n'ai entendu personne parler d'équité salariale dernièrement donc je ne sais pas si elle est maintenue ». Un représentant de la direction a confirmé qu'il n'y a pas vraiment de plan pour maintenir l'équité salariale : « Le maintien, c'est probablement là où nous avons failli à la tâche. Nous avons travaillé fort pour garantir que l'outil était non sexiste, ... (mais) nous ne l'employons pas pour faire des vérifications régulières... Il n'y a pas vraiment de suivi ». De même, un représentant syndical a ajouté que : « Bien franchement, je ne crois pas que nous avons une très bonne idée de la façon dont l'équité salariale est maintenue ».
>
> Gordon DiGiacomo et Paul Carr, *International Nickel Company Ltd. (INCO): Une étude de cas concernant la mise en œuvre de l'équité salariale*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2003, p. 18-19.

Une spécialiste dans ce domaine résume en peu de mots cette situation qui semble largement répandue :

> [TRADUCTION] En dépit du fait que le maintien de l'équité salariale soit précisé dans la législation, nombreux sont mes clients qui semblent penser qu'une fois l'équité « réalisée » et le programme affiché, ils n'ont plus besoins d'y penser[1].

Après la mise en œuvre de l'équité salariale, les anciennes attitudes peuvent persister et les anciennes pratiques peuvent resurgir.

Une autre difficulté vient du fait que la mise en œuvre de l'équité salariale ne s'accompagne pas nécessairement d'un changement rapide et généralisé des perceptions vis-à-vis du travail des femmes. Dans certaines organisations, les pratiques traditionnelles d'évaluation et de rémunération, ainsi que les stéréotypes peuvent être réintroduits :

---

[1] S. Savage, *How to Maintain Pay Equity after Your Plan Has Been Posted, Pay Equity Guide*, juin 1990, vol. 3, n° 6, p. 43.

> D'autres porte-parole des employeurs ont indiqué que la haute direction et même les décideurs de l'organisation, considèrent à tort la réalisation de l'équité salariale comme un événement ponctuel qui a peu d'impact à long terme—voire qui n'a en aucun—sur les systèmes et les méthodes de rétribution classiques, ou encore n'ont pas changé d'attitude en ce qui a trait à la valeur traditionnelle du travail des femmes au sein de l'organisation. Les personnes qui nous ont livré ces commentaires font également face aux difficultés suivantes au sein de l'organisation : le manque de ressources pour assurer un suivi adéquat et prendre des mesures correctrices afin que les taux demeurent équitables; le manque de soutien pour aborder de front les problèmes de maintien et les contestations connexes lorsque les questions salariales associées au maintien sont soulevées.
>
> Gail E. Lawrence, *Modèles et meilleures pratiques en matière de maintien de l'équité salariale*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2003, p. 19.

La législation doit inclure des critères clairs pour garantir le maintien.

Il semble donc insuffisant d'énoncer le principe du maintien dans la loi. Il faut aller plus loin et bien spécifier les critères et les modalités qui encadreront son application. Il est important que la législation encadre de façon claire et détaillée l'obligation de maintien et celles qui en découlent.

> Le maintien de l'équité salariale une fois qu'elle a été établie est une question cruciale et devrait être une exigence de la loi. Les parties devraient être obligées de procéder à une révision de leur plan d'équité salariale dans chacune des circonstances suivantes : tous les trois ans; chaque fois qu'une nouvelle convention collective est négociée avec l'employeur; et après chaque changement structurel majeur survenu dans l'établissement de l'employeur
>
> Congrès du travail du Canada (CTC), soumission finale présentée au Groupe de travail sur l'équité salariale, novembre 2002, p. 11.

La Commission de l'équité salariale de la Nouvelle-Écosse (Nova Scotia Pay Equity Commission) souligne également l'importance de maintenir le processus d'équité salariale.

> [TRADUCTION] L'équité salariale, une fois atteinte, est vulnérable à l'érosion au fur et à mesure qu'évolue la hiérarchie du milieu de travail. Pour assurer et maintenir l'équité, cela prend soit un engagement de l'employeur hors du commun ou une responsabilité législative partagée entre l'employeur et le représentant des employés ou l'unité de négociation.
>
> En vertu de la loi actuelle, les ententes de rajustement salarial convenues entre employeur et employés constituent les registres officiels d'équité salariale pour les catégories d'emplois à prédominance masculine et à prédominance féminine. L'équité salariale du secteur public a été instaurée sans prescription de la loi visant à maintenir les futures pratiques de rémunération conformes aux ententes sur l'équité salariale. Si les employés sont insatisfaits de la façon dont l'employeur et le processus de négociation collective maintiennent l'équité salariale, ils n'ont aucun recours en vertu de la loi.
>
> La Loi de la Nouvelle-Écosse a établi une démarche proactive pour atteindre l'équité salariale, dans le cadre d'un échéancier déterminé, mais rien de plus. La Commission de l'équité salariale n'a pas obtenu de pouvoir lui permettant de surveiller les pratiques de rémunération relatives à l'équité salariale au-delà de l'étape de réalisation du programme.
>
> La Commission est d'avis qu'il est nécessaire d'instaurer une obligation omniprésente à large portée pour les employeurs, de façon à prévenir les éléments de discrimination d'empiéter sur les pratiques de détermination des salaires. Aucun employeur ou unité de négociation ne devrait avoir la capacité de négocier ou d'accepter des pratiques de rémunération qui ne sont pas conformes au maintien de l'équité salariale. Les employés doivent avoir un droit reconnu par la loi de déposer une plainte auprès de la Commission

de l'équité salariale s'ils estiment que les pratiques de rémunération de l'employeur ne sont pas conformes à la Loi[2].

L'obligation de maintenir l'équité salariale

Employeurs responsables du maintien.

Les lois ontarienne et québécoise indiquent clairement que c'est à l'employeur qu'incombe l'obligation de maintenir l'équité salariale dans son entreprise. Celui-ci a la responsabilité de réaliser l'équité salariale dans son entreprise et il doit donc en assurer le maintien lors des divers changements qui pourraient créer des écarts salariaux entre les catégories d'emplois à prédominance féminine et celles à prédominance masculine équivalentes. Au chapitre 14, qui traite de l'exécution de la législation, nous suggérons des mesures d'exécution de la loi et des mesures correctives que l'on pourrait inclure dans la nouvelle législation. Ces mesures s'appliqueraient en cas de manquement à l'obligation de maintenir l'équité salariale.

Les syndicats ont aussi la responsabilité du maintien.

Dans le cas de négociation de convention collective, certaines responsabilités liées au maintien échoient également au syndicat. C'est ce que reconnaissent les lois proactives sur l'équité salariale, telles que la *Loi sur l'équité salariale* du Québec, qui stipule à l'article 40 alinéa 2, que lors de la négociation ou du renouvellement d'une convention collective, l'association accréditée doit également s'assurer du maintien de l'équité salariale. Cette responsabilité du syndicat signifie qu'il ne peut négocier dans son unité des augmentations salariales uniquement pour des catégories d'emplois à prédominance masculine sans les étendre également aux catégories d'emplois à prédominance féminine. Cela ne signifie pas que la responsabilité du syndicat s'étend également à toutes les autres iniquités salariales qui pourraient affecter d'autres unités de négociation ou des employés non syndiqués, par suite de ses propres négociations.

13.1 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie une disposition indiquant que lorsque le programme d'équité salariale est complété, l'employeur a l'obligation d'en assurer le maintien, tout en veillant à ce que le processus du maintien.

13.2 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que dans le cas de renouvellement de la convention collective ou de la négociation d'une nouvelle convention collective, le syndicat ait une obligation, pour autant qu'il en ait le pouvoir, de voir à ce que l'équité salariale soit maintenue à l'égard de ses membres.

---

[2] Nova Scotia Pay Equity Commission, *Annual Report for the fiscal year ending March 31, 1999*, p. 25-26, au http://www.gov.ns.ca/enla/pubs/payeq99.pdf.

Le comité d'équité salariale

Le comité conjoint d'équité salariale devrait assurer le maintien du programme d'équité salariale.

Étant donné la continuité qui doit exister entre la réalisation de l'équité salariale et son maintien, s'il n'y a pas de changements majeurs tels qu'une modification dans la structure juridique de l'entreprise, il est indiqué que le comité d'équité salariale qui a réalisé le programme en assure également le maintien. En effet, les membres de ce comité ont acquis une bonne connaissance du contenu des emplois de l'entreprise, de son système de rémunération et de l'utilisation des diverses méthodes et outils propres à l'équité salariale. Ils pourront mieux juger de l'effet des changements qui surviennent dans l'entreprise une fois le programme complété. Les répondants à une enquête sur le maintien de l'équité salariale ont d'ailleurs indiqué comment leur familiarité avec les outils et le fait qu'ils les considéraient fiables ont facilité les opérations de maintien de l'équité[3].

La composition du comité devrait correspondre à ce qui est présenté au chapitre 8.

Cela n'implique pas que tous les membres du comité continuent à y participer. La composition du comité pourrait changer pour diverses causes, notamment si certains membres quittent l'entreprise ou acquièrent de nouvelles responsabilités. Toutefois sa structure et sa composition devraient correspondre à celles qui ont été présentées au chapitre 8.

13.3 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie qu'une fois le programme mis en œuvre, le comité d'équité salariale ait pour responsabilité de surveiller le maintien de l'équité salariale.

Formation et information

Le maintien de l'équité salariale requiert de la formation additionnelle.

Le maintien de l'équité salariale, comme nous le verrons plus loin, exige des connaissances additionnelles à celles de l'élaboration du programme. C'est pourquoi les obligations de formation de l'employeur à l'égard des membres du comité doivent se poursuivre afin d'éviter des situations telles que celles qui ont été observées dans certains milieux :

---

[3] Gail E. Lawrence, *Modèles et meilleures pratiques en matière de maintien de l'équité salariale*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2003, p. 16.

> Plusieurs répondants ont fait état de difficultés du fait que les ressources internes sont restreintes; ils ont notamment souligné l'insuffisance des fonds affectés à la formation, le manque d'expertise et de connaissances en la matière qui en découle, ainsi que la rotation du personnel, qui prive l'organisation des connaissances acquises par les participants à la mise en œuvre.
>
> Gail E. Lawrence, *Modèles et meilleures pratiques en matière de maintien de l'équité salariale*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2003, p. 18.

La formation sur le maintien de l'équité salariale est essentielle.

La formation ayant trait au maintien devrait permettre aux membres du comité d'acquérir les compétences requises pour traiter des questions techniques, ainsi que d'identifier et éliminer les biais discriminatoires. Elle suivrait ainsi le même modèle que celle qui a été offerte lors de l'élaboration du programme.

Quant à l'information nécessaire, elle doit avoir trait notamment aux changements qui peuvent avoir une incidence sur les éléments du programme d'équité salariale et sur ses résultats.

> D'après un représentant syndical, le renforcement de la surveillance des autres unités de négociation a permis d'éviter les problèmes de maintien lorsque des comparaisons intergroupes sont effectuées et que la convention collective oblige l'employeur à fournir les données financières annuelles aux fins de l'équité salariale.
>
> Gail E. Lawrence, *Modèles et meilleures pratiques en matière de maintien de l'équité salariale*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2003, p. 16-17.

Nous recommandons donc que l'employeur ait les mêmes obligations de formation et d'information à l'égard des membres du comité que lors de la phase d'élaboration du programme d'équité salariale, ainsi que celle de son maintien.

Le principe de continuité

La mise en œuvre et le maintien de l'équité salariale ne sont pas deux sujets distincts.

Le maintien de l'équité salariale se situe en directe continuité avec le programme d'équité salariale. Étant donné la relative nouveauté du sujet, de nombreux intervenants considèrent que le programme d'équité salariale et le maintien de l'équité salariale sont deux sujets distincts. On perd ainsi de vue le fait que dans les deux cas c'est la même problématique qui est en jeu et les mêmes objectifs qui sont visés. Les écarts salariaux observés aujourd'hui sont le résultat du fonctionnement d'une économie dynamique qui subit continuellement des transformations et où certains ajustements à ces transformations ont été influencés par des préjugés, des stéréotypes et des pratiques de gestion qui dévalorisaient le travail féminin. Le maintien se situe dans cette continuité de l'évolution d'une économie de laquelle n'ont pas nécessairement disparu ces mêmes préjugés, stéréotypes et pratiques. C'est pourquoi il est important dans une loi proactive sur l'équité salariale que les mêmes principes, critères et méthodes qui déterminent le programme d'équité salariale soient transposés au maintien de cette équité. On ne peut avoir deux régimes parallèles faisant appel à des normes différentes, les unes pour l'établissement du programme et les autres pour le maintien de ses résultats.

Les mêmes méthodes, outils et démarche utilisés pour la réalisation du programme doivent servir à en assurer le maintien.

Afin d'assurer le principe de continuité, inhérent au maintien, le comité d'équité salariale devrait utiliser les mêmes méthodes, outils et démarche que ceux qui ont servi pour élaborer le programme. Ainsi la méthode non discriminatoire d'évaluation utilisée lors du programme devra être employée pour le maintien. Le même questionnaire servira à recueillir les données sur les emplois et la comparaison salariale devra également être faite par la même méthode. La loi devrait préciser cette exigence qui ne semble pas avoir été suivie dans certaines entreprises. Comme le souligne Nan Weiner, on ne peut avoir deux systèmes distincts, l'un pour l'étape de réalisation de l'équité salariale et l'autre pour l'étape qui la suit :

> [TRADUCTION] Chez certaines entreprises ayant émis des chèques distincts pour les rajustements salariaux (laissant par là entendre que ces paiements ne font pas partie du salaire de base), on a constaté un manque d'intégration de l'équité salariale aux systèmes habituels de rémunération. En outre, certains employeurs ont utilisé un système non discriminatoire d'évaluation des employés aux fins de l'équité salariale mais non aux fins de la rémunération courante. La seule façon d'assurer que le principe d'équité ne soit pas

perdu est d'institutionnaliser les principes de l'équité salariale dans les systèmes de rémunération[4].

Il y aura des situations où les changements subis par l'entreprise sont tellement majeurs qu'il faudra changer les méthodes et, éventuellement établir un nouveau programme. Nous examinerons cette possibilité plus loin.

Les changements au sein de l'entreprise peuvent nécessiter la mise en place d'un nouveau programme.

13.4 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que le comité d'équité salariale utilise les mêmes méthodes, outils et démarche pour assurer le maintien de l'équité salariale que lors de l'élaboration du programme d'équité salariale. Si ces méthodes, outils ou démarche ne permettent plus de maintenir l'équité salariale, le comité devra les modifier en conséquence.

Dans certains cas, un problème s'est présenté en Ontario et au Québec lorsque la phase de l'évaluation a été confiée à un consultant externe. Parfois, ces consultants détiennent des droits d'auteur sur les outils et méthodes qu'ils utilisent aux fins d'évaluation et ne transmettent pas ces outils ou méthodes nécessaires à l'employeur ou au comité. Par conséquent, lorsque la phase de maintien débute, les responsables sont obligés de recourir de nouveau à ce consultant, ce qui augmente inutilement les coûts. Il est donc très important de souligner que les responsables du programme d'équité salariale doivent dès le début comprendre et maîtriser les outils dont ils auront besoin plus tard pour respecter l'obligation de maintien. Si l'on fait appel à un consultant externe, il faut donc s'assurer dès le début de la démarche d'élaboration du programme d'équité salariale que celui-ci permettra aux responsables d'utiliser de façon autonome sa méthode et ses outils afin de maintenir par la suite l'équité salariale.

Les membres du comité d'équité salariale doivent maîtriser les outils requis pour maintenir l'équité salariale.

> L'obligation de maintenir l'équité fait partie intégrante de la mise en œuvre de l'équité salariale dans une entreprise et cette préoccupation doit être présente dès le début de la démarche d'implantation, au moment de choisir la méthode et les outils d'évaluation.
>
> Louise Boivin, *La mise en œuvre de l'équité salariale dans les petites et moyennes entreprises*, document (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002, p. 57.

[4] Nan Weiner, « Effective Redress of Pay Inequities », *Canadian Public Policy – Analyse de Politiques*, 2002, vol. 28, numéro spécial 1, p. S113.

Périodicité

Le maintien de l'équité salariale requiert des examens réguliers.

Les ajustements d'équité salariale réalisés devront être revus à la lumière des divers changements qui peuvent survenir dans l'entreprise.

> Les révisions d'équité salariale doivent entrer dans les mœurs en tant que partie intégrante du régime de rémunération. En effectuant des révisions de façon régulière, l'entreprise demeure à jour en matière d'équité salariale, la rémunération accordée est juste et ses employés ont le sentiment d'être traités équitablement.
>
> Association canadienne des employés en télécommunication (ACET), mémoire présenté au Groupe de travail sur l'équité salariale du gouvernement fédéral, juin 2002, p. 6.

L'exigence de régularité des révisions ne signifie pas que l'employeur est tenu de vérifier à toutes les semaines ou à tous les mois le maintien de l'équité ce qui deviendrait rapidement difficile à gérer. Par contre, cela implique que pour garantir le maintien il faut prévoir une certaine périodicité des révisions.

> L'ABC recommande que la maintenance du principe d'équité salariale sous un nouveau régime réglementaire soit gérée par un processus d'auto vérifications effectuées régulièrement par l'employeur.
>
> Association des banquiers canadiens (ABC), mémoire présenté au Groupe de travail sur l'équité salariale, novembre 2002, p. iii.

> [TRADUCTION] Cette tâche ne peut être une obligation ponctuelle, L'on doit exiger des employeurs qu'ils maintiennent l'équité salariale en effectuant des examens périodiques de leurs programmes d'équité salariale et en faisant les ajustements nécessaires.
>
> Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC), soumission finale présentée au Groupe de travail sur l'équité salariale, novembre 2002, p. 2.

Les entreprises devraient préparer un programme de maintien de l'équité salariale.

La Commission de l'équité salariale de l'Ontario suggère que les entreprises préparent un plan de maintien de l'équité salariale[5]. Dans une enquête sur le maintien auprès de 22 entreprises, Gail E. Lawrence souligne la pertinence du caractère méthodique des moyens mis en œuvre par certaines entreprises afin de faciliter le maintien :

> Les autres contrôles et processus de surveillance mentionnés par les porte-parole des employeurs sont le programme interne d'équité salariale et d'administration des traitements, le barème de rémunération, et l'évaluation annuelle des descriptions de travail visant à faire ressortir les changements survenus relativement à la nature du travail.
>
> Gail E. Lawrence, *Modèles et meilleures pratiques en matière de maintien de l'équité salariale*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2003, p. 16.

Des échéanciers doivent être prévus quant au maintien.

L'absence d'un échéancier dans la loi tant au Québec qu'en Ontario rend les opérations de maintien plus incertaines et risque de créer des frictions entre les représentants des salariés et ceux de l'employeur.

> D'autre part, les représentants des organisations et des syndicats ont également indiqué que, en l'absence de calendrier, d'échéance et de pénalité en vue de la mise en œuvre des dispositions sur le maintien périodique, il est difficile, dans certains milieux de travail, d'amener l'autre partie à discuter des questions d'intérêt au moment opportun. Ils ont également souligné que, du fait qu'une ou les deux parties n'ont pas procédé au maintien périodique, on a souvent du mal à déterminer à quel moment le changement a eu lieu, car le cheminement de l'information n'a pas été consigné par écrit ou les comptes rendus sont flous.
>
> Gail E. Lawrence, *Modèles et meilleures pratiques en matière de maintien de l'équité salariale*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2003, p. 18.

---

[5] Commission de l'équité salariale, Ontario, *The Space Toy Co. Pay Equity Plan – Toronto*. Voir le site Web de la Commission au http://www.gov.on.ca/lab/pec/peo/english/casestudy/jj_peplan.html.

Nous recommandons une révision du programme à tous les trois ans.

Par conséquent, comme pour l'élaboration du programme, la loi doit prévoir des exigences claires afin d'éviter contestations et retards indus. Dans le contexte des changements actuels du marché du travail, nous pensons qu'un délai de trois ans est raisonnable comme nous le recommandons au chapitre 15. Si l'on dépassait cette limite, on risquerait d'avoir plus de difficultés à bien identifier et mesurer les répercussions de certains changements plus anciens. Si le délai était plus court, cela risquerait de devenir trop lourd en terme de temps pour les membres du comité d'équité salariale.

Affichage

En Ontario, les employeurs ont l'obligation d'informer les employés des changements de circonstances.

L'exigence d'affichage lors du maintien existe en Ontario lorsque le programme d'équité salariale ne convient plus suite à un changement de circonstances ou à une modification de structure juridique de l'entreprise. Toutefois, la loi ontarienne ne prévoit pas de périodicité pour le maintien, ce qui a été critiqué par plusieurs intervenants. Nous pensons que la périodicité de la révision en vue du maintien implique un affichage même s'il n'y a pas de changement. Ainsi les salariés auront confirmation que l'employeur s'est acquitté de son obligation de maintien et en connaîtront les résultats.

Le comité d'équité salariale devra afficher ses décisions.

Le maintien de l'équité salariale est aussi important pour les employés que l'établissement du programme. Afin que les salariés couverts par un programme d'équité salariale puissent prendre connaissance des décisions du comité d'équité salariale concernant le maintien, celles-ci devraient être affichées et accessibles à tous les employés. Cela est d'autant plus important pour les employés non syndiqués qui autrement n'auraient aucun moyen sûr de vérifier le maintien. Cet affichage devra être complet et inclure les résultats des analyses effectuées par le comité d'équité salariale, ainsi que toute modification au programme. Les employés auront huit semaines pour faire des commentaires et le comité aura quatre semaines pour y répondre. Tout salarié qui a émis des commentaires et qui n'est pas satisfait de la réponse pourra s'adresser à la Commission canadienne de l'équité salariale proposée et lui demander de revoir la décision, selon les motifs présentés au chapitre 17.

Le comité devra envoyer les affichages des programmes d'équité salariale et de maintien à la Commission de l'équité salariale proposée.

Comme dans lors de l'élaboration du programme, l'affichage concernant le maintien devra être transmis à la Commission proposée. Le Groupe de travail sur l'équité salariale est persuadé qu'il s'agit d'une mesure nécessaire pour assurer le respect de l'obligation de maintien et, en particulier, soutenir les droits des salariés non syndiqués. Cette obligation n'entraîne aucun effort supplémentaire de la part de l'entreprise, puisqu'elle n'aura qu'à soumettre le contenu de l'affichage plutôt que d'avoir à rédiger un nouveau rapport.

À partir des affichages reçus, la Commission proposée pourrait faire des vérifications par échantillonnage ou sur la base de renseignements laissant croire qu'une entreprise n'a pas maintenu l'équité salariale. Ces vérifications représentent des moyens indispensables pour la protection des salariés en particulier les non syndiqués. La loi devrait prévoir des sanctions monétaires en cas de non-affichage et en cas de non transmission de l'affichage dans les délais requis.

13.5 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie qu'au moins à tous les trois ans, l'employeur affiche les résultats de l'examen du maintien et qu'il transmette un exemplaire de l'affichage à la Commission canadienne de l'équité salariale proposée.

Le maintien et les diverses modifications dans l'entreprise

Il est nécessaire d'évaluer les incidences des changements de l'entreprise sur l'équité salariale.

Sous l'effet de facteurs tels que l'introduction de nouvelles technologies, la réorganisation du travail ou la diversification des produits et des marchés, certaines composantes du programme d'équité salariale peuvent être modifiées et nécessiter de nouveaux ajustements salariaux. Dans certains cas, ces modifications peuvent toucher les catégories d'emplois, leur prédominance ou leur valeur et donc indirectement leur salaire. Dans d'autres cas, elles affectent directement les salaires. Dans la mesure où ces modifications sont significatives elles nécessiteront une intervention visant à respecter l'objectif de maintien de l'équité salariale. L'ampleur des incidences sur le maintien ne peut toutefois être connue d'avance et c'est pourquoi il est essentiel de toujours l'évaluer.

Nécessité de matériel didactique.

Dans les exemples qui suivent nous indiquons, à titre indicatif, la démarche qui pourrait être suivie dans différentes situations. Ce type d'information devrait faire l'objet de guides précis et détaillés de la part de la Commission canadienne de l'équité salariale proposée afin de faciliter la tâche des responsables de l'équité dans les entreprises. Il convient de souligner que ces exemples ne représentent pas la gamme complète des changements pouvant nécessiter des modifications au programme d'équité salariale.

Création de nouvelles catégories d'emplois

L'impact de la réorganisation, des nouvelles technologies et compétences exigées.

Lorsque surviennent des changements dans l'entreprise, tels que la réorganisation, l'introduction de nouvelles technologies ou de compétences exigées, de nouvelles catégories d'emplois peuvent être créées. Dans un tel cas, le comité devra en premier lieu établir la prédominance sexuelle de cette catégorie d'emplois, selon les critères prévus dans la nouvelle législation sur l'équité

salariale. Compte tenu du fait qu'il n'y a pas encore de titulaires, l'indicateur le plus approprié pour établir la prédominance sera celui des stéréotypes.

Par la suite, à partir du profil des exigences de cet emploi, il devra lui attribuer une valeur et un niveau de salaire temporaires. S'il s'agit d'une catégorie à prédominance féminine, le niveau de salaire sera déduit à partir de la courbe salariale des comparateurs masculins, comme indiqué au chapitre 11. Au bout de six mois ou d'un an, l'emploi devra être réévalué par le comité ainsi que par ses titulaires et son salaire ajusté de façon définitive[6]. Ce salaire constituera alors le salaire d'équité salariale et il n'y aura aucun autre changement au programme.

La courbe salariale des comparateurs masculins.

Par contre, s'il s'agit d'une catégorie d'emplois à prédominance masculine, et que le salaire est fixé indépendamment du plan d'évaluation des emplois, il faudra retracer la courbe salariale des comparateurs masculins en y intégrant ce nouvel emploi. Par la suite, il faudra rajuster en conséquence les salaires des catégories d'emplois à prédominance féminine. Afin d'éviter de tels changements, il sera préférable de donner à ce nouveau comparateur masculin, un salaire reflétant sa valeur sur la courbe salariale.

Pénurie de main-d'œuvre qualifiée.

Il se pourrait que cette nouvelle catégorie d'emplois à prédominance masculine corresponde à des compétences pour lesquelles il y a une pénurie. Dans un tel cas, l'exception prévue à la loi s'applique et le supplément attribuable à la pénurie n'est pas intégré à la courbe salariale. Il y a donc moyen de tenir compte du marché et de l'effet d'une offre insuffisante de certaines compétences. Il faudra, cependant, que le comité d'équité salariale veille à bien documenter cette exception comme il l'aurait fait dans le cadre de l'élaboration du programme.

Si l'on a choisi une méthode de comparaison salariale individuelle, ce que nous ne recommandons que de façon exceptionnelle, ce nouveau comparateur pourrait éventuellement servir pour une catégorie d'emplois à prédominance féminine.

Disparition d'une catégorie d'emplois

Disparition d'une catégorie d'emplois.

Supposons qu'à la suite d'une réorganisation du travail ou toute autre raison, une catégorie d'emplois à prédominance féminine disparaisse, cela n'affectera pas nécessairement les comparaisons salariales futures. Par contre, si c'est un comparateur masculin qui disparaît, la courbe de régression des salaires sera affectée par la disparition d'un des points qui ont permis de la tracer.

---

[6] Exemple adapté à partir de Gordon DiGiacomo et Paul Carr, *International Nickel Company Limited* (INCO), *Une étude de cas concernant la mise en œuvre de l'équité salariale*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2003.

Il ne faudrait pas croire cependant que ces changements bouleverseront nécessairement les résultats du programme d'équité salariale, notamment pour deux raisons. La première est que si un seul comparateur disparaît et qu'il y un nombre relativement important de comparateurs masculins, l'incidence sur la courbe sera probablement faible. De plus, si le comité d'équité salariale a regroupé les catégories d'emplois à prédominance féminine selon des intervalles de points, la disparition d'une catégorie d'emplois à prédominance masculine n'aura probablement que peu d'effets.

Utilisation d'un comparateur à titre d'emploi « fantôme ».

Dans le cas où l'on a eu recours à une méthode de comparaison salariale individuelle, une des voies possibles est de conserver le comparateur à titre d'emploi « fantôme » et de le faire évoluer de la même façon que les autres comparateurs masculins du programme[7]. À long terme, cette solution paraît peu viable et il vaudrait mieux identifier un autre comparateur masculin dans le programme.

Modifications dans la prédominance sexuelle des catégories d'emplois

Un des changements qui peuvent affecter les critères du programme d'équité salariale est la modification de la composition sexuelle d'une catégorie d'emplois. Ceci peut arriver parce que la catégorie d'emplois compte un très petit nombre de titulaires, par exemple trois personnes : deux hommes et une femme. Si l'un des hommes quitte et est remplacé par une femme, on voit que tout de suite on passe d'une majorité masculine à une majorité féminine. Faudra-t-il changer la prédominance de cette catégorie?

Recours à l'indicateur d'affectation historique.

Afin de répondre à cette question, le comité d'équité salariale devra appliquer les mêmes critères que lors de l'établissement du programme. Dans ce cas précis, il pourra recourir à l'indicateur d'affectation historique comme indiqué au chapitre 9. Si l'emploi a été à prédominance masculine depuis plusieurs années, le changement récent observé n'entraînera pas une modification de la prédominance. Par conséquent, il n'y aura pas lieu d'examiner l'incidence sur les salaires.

Importance de la flexibilité des critères.

Cet exemple illustre le fait que la flexibilité des critères permet d'assurer la stabilité d'un programme d'équité salariale. Il s'agit d'un principe important, car il ne faudrait pas aboutir à la situation où toute variation apparente dans une dimension

[7] Il s'agit de l'une des solutions mentionnées dans les documents de la Commission de l'équité salariale de l'Ontario. Voir la note 5.

du programme entraîne automatiquement un ajustement des résultats. Il est essentiel de gérer le maintien de façon à assurer autant que possible la continuité et la stabilité des résultats tout en respectant l'objectif premier de la loi.

Modifications dans le contenu d'une catégorie d'emplois

Les modifications des responsabilités et le maintien.

On assiste aujourd'hui à des modifications importantes du contenu de certains emplois, telles que l'élargissement ou l'enrichissement des tâches. Prenons le cas où une catégorie d'emplois à prédominance féminine qui avait été déjà évaluée dans le programme d'équité salariale acquiert de plus grandes responsabilités exigeant également des qualifications additionnelles. Comment maintenir l'équité salariale dans un tel cas?

Réévaluation d'une catégorie d'emplois.

Il faudra dans un premier temps que le comité documente bien ces modifications; par la suite la catégorie d'emplois en question devra être réévaluée à l'aide de la même méthode et des mêmes outils que ceux qui ont servi à élaborer le programme d'équité salariale. Du point de vue méthodologique, il est plus facile d'assurer le maintien dans un tel cas si on utilise une méthode analytique d'évaluation des emplois, telle que la méthode par points et facteurs. Par contre, si une méthode globale a été utilisée telle que celle du rangement, le maintien risque d'être plus compliqué puisqu'il faudra ranger à nouveau tous les emplois les uns par rapport aux autres. On voit donc le bien-fondé, comme nous l'avons souligné plus haut, d'avoir le maintien à l'esprit dès que l'on commence la démarche d'équité salariale.

Une fois la nouvelle évaluation obtenue, le salaire sera ajusté en conséquence à partir de la courbe salariale des comparateurs masculins.

S'il s'agit d'une catégorie d'emplois à prédominance masculine dont les responsabilités ont été accrues, il faudra dans un premier temps la réévaluer et par la suite retracer la courbe salariale.

Modification de la rémunération

Changements touchant le salaire de base, les avantages sociaux ou la rémunération flexible.

La modification de la rémunération peut toucher le salaire de base, les avantages sociaux ou la rémunération flexible. Le problème du maintien se pose dans le cas où un comparateur masculin verrait l'une de ces trois composantes modifiée. Il est important de faire particulièrement attention aux variations dans les composantes de la rémunération globale, car les recherches ont indiqué qu'il y a notamment une inégalité dans l'évolution de la répartition des avantages sociaux au détriment des travailleuses, comme présenté au chapitre 1. L'employeur a l'obligation de veiller à ce que ces changements ne recréent pas des iniquités salariales.

Changements touchant les formes de rémunération et les écarts salariaux.

Si le salaire d'une catégorie d'emplois à prédominance masculine est modifié, le comité d'équité salariale devra retracer la courbe de régression des salaires et, l'employeur devra combler, le cas échéant, les nouveaux écarts salariaux vis-à-vis des catégories d'emplois à prédominance féminine. Si l'employeur introduit de nouvelles formes de rémunération pour des catégories d'emplois à prédominance masculine ou octroie à certaines d'entre elles des avantages sociaux plus généreux, le comité devra également vérifier leur effet.

À cette fin, le comité d'équité salariale devra ici aussi appliquer les mêmes critères que ceux qui ont servi à l'établissement du programme. Notamment, il devra vérifier si les nouvelles formes de rémunération sont également accessibles aux catégories d'emplois à prédominance féminine. Si c'est le cas, il n'y aura pas de nouvel ajustement salarial à effectuer. Sinon, l'employeur aura le choix soit d'étendre cette nouvelle forme de rémunération ou ce bénéfice aux catégories d'emplois à prédominance féminine, soit d'imputer une valeur monétaire et de rajuster les salaires des catégories d'emplois à prédominance féminine en conséquence.

Méthode de comparaison sur une base individuelle.

Dans le cas où on a eu recours à une méthode de comparaison sur une base individuelle, l'augmentation salariale reçue par le comparateur masculin entraînera une augmentation correspondante du salaire de la catégorie à prédominance féminine qui lui a été comparée.

Renouvellement de conventions collectives

Renouvellement de conventions collectives.

L'incidence sur l'équité des augmentations salariales qui accompagnent le renouvellement des conventions collectives constitue un sujet complexe qui donne lieu à de nombreux débats[8]. Lorsque l'entreprise a un programme unique, celui-ci pourrait regrouper des salariés non syndiqués et syndiqués, ces derniers pouvant être affiliés à des unités d'accréditation distinctes. La courbe salariale des comparateurs masculins regroupe alors des emplois qui se trouvent dans l'une ou l'autre des unités d'accréditation ainsi que chez les non syndiqués. Notons que le même problème se pose lorsque dans un programme distinct on ne retrouve que des catégories d'emplois à prédominance féminine et que l'on doit alors les comparer à l'ensemble des catégories d'emplois à prédominance masculine de l'entreprise. Dans ces deux cas, cela pose la question complexe des comparaisons entre unités de négociation ou entre syndiqués et non syndiqués.

---

[8] Voir à ce sujet : France Saint-Laurent, *L'obligation de maintien sur l'équité salariale*, 2002; et Anne Forrest, *Après le rajustement au titre de la parité salariale : la négociation collective peut-elle maintenir la parité salariale pour un travail de valeur égale ?*, 2003, documents de recherche (non publiés) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale.

> Les porte-parole des organisations ont indiqué que la présence d'unités de négociation peut entraver le maintien lorsque des comparaisons intergroupes sont effectuées entre des catégories d'emplois syndiqués et des catégories d'emplois non syndiqués.
>
> Gail E. Lawrence, *Modèles et meilleures pratiques en matière de maintien de l'équité salariale*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2003, p. 20.

Les augmentations salariales négociées peuvent introduire des écarts salariaux.

Concrètement, supposons que lors du renouvellement d'une des conventions collectives, l'un des syndicats faisant partie de ce programme obtient des augmentations salariales pour tous les emplois qu'il représente. Le comité d'équité salariale devra alors recalculer la courbe salariale en y intégrant les nouveaux salaires des comparateurs masculins. De nouveaux écarts salariaux risquent alors d'être créés vis-à-vis des catégories d'emplois à prédominance féminine qui sont dans les autres unités d'accréditation et dont la convention collective n'a pas encore été renouvelée, ainsi que vis-à-vis des catégories d'emplois à prédominance féminine non syndiquées[9]. Dans le cadre du maintien de l'équité salariale, l'employeur aura alors l'obligation d'éliminer ces nouveaux écarts afin que les catégories d'emplois à prédominance féminine se retrouvent sur la nouvelle courbe salariale.

Les parties intéressées craignent les effets d'entraînement et les spirales inflationnistes.

Des intervenants ont souligné qu'un tel processus aurait deux résultats indésirables. D'abord un effet de spirale inflationniste sur les salaires de l'entreprise, les hausses salariales négociées par un syndicat ayant un effet d'entraînement sur l'ensemble des salaires de l'entreprise. De plus, cela empêcherait les différents syndicats d'exercer pleinement leur pouvoir de négocier librement. Ils ne pourraient, notamment, tirer profit de leur rapport de force respectif vis-à-vis de l'employeur qui se traduit par des augmentations salariales différentes d'un syndicat à l'autre. En effet, dans un tel cas l'employeur n'aurait pas d'autre choix que d'attribuer les mêmes augmentations salariales à tous ses employés syndiqués ou non.

Le maintien de l'équité salariale ne crée pas de spirale inflationniste, ni d'augmentation artificielle des salaires.

Il est important de remettre ces analyses en perspective et de bien resituer le débat. Dans un premier temps, il ne s'agit pas de spirale inflationniste et cette opération de maintien ne constitue pas une augmentation automatique et artificielle des salaires. Elle vise plutôt à éviter que l'exercice du pouvoir de négociation qui

[9] Ceci ne va pas hausser la courbe dans la même proportion puisque seuls certains points qui servent à tracer cette courbe sont modifiés. L'augmentation des salaires des catégories d'emplois à prédominance féminine sera donc, en général, inférieure à l'augmentation obtenue dans la nouvelle convention collective.

est une des sources de la discrimination systémique ne vienne annuler les résultats du programme d'équité salariale. Historiquement, l'inégal pouvoir de négociation a toujours joué en défaveur des travailleuses lors de la fixation des salaires. Le plus faible pouvoir de négociation des membres des unités d'accréditation à prédominance féminine ainsi que des travailleuses non syndiquées a permis le renforcement des stéréotypes et des préjugés. Cela a entraîné une dévalorisation du travail féminin et de plus faibles salaires relatifs (voir chapitre 1). Réintroduire l'influence du rapport de force en matière de négociation collective risque de susciter de nouveaux écarts discriminatoires.

Quant à l'effet d'entraînement sur les salaires des autres conventions collectives d'une entreprise, il faut reconnaître qu'il existe déjà indépendamment du maintien de l'équité salariale. Souvent par ailleurs, la négociation des différents syndicats d'une entreprise, en matière de salaires, se joue à l'intérieur de marges étroitement balisées[10]. Par contre, en raison des changements marqués du milieu de travail, les sujets de négociation de convention collective touchent de plus en plus un large éventail d'éléments normatifs (tels que l'organisation du travail ou les répercussions des changements technologiques) qui peuvent significativement varier d'un syndicat à l'autre au sein de la même entreprise. Donc, bien que le maintien de l'équité salariale puisse limiter dans une certaine mesure le jeu du rapport de forces, il faut reconnaître qu'en pratique cet argument a une portée plus restreinte dans le monde contemporain des relations du travail.

Pouvoir de négociation.

Une façon d'admettre l'incidence du rapport de force lors du maintien de l'équité salariale, c'est de le considérer comme une exception au principe de l'équité salariale. La loi proactive de l'Ontario est la seule qui considère que le pouvoir de négociation puisse justifier la réapparition d'écarts salariaux entre catégories d'emplois à prédominance féminine et catégories d'emplois à prédominance masculine de même valeur. Le paragraphe 8(2) de la *Loi sur l'équité salariale* de l'Ontario stipule que :

> 8.(2) Lorsque l'équité salariale est atteinte dans un établissement, la présente loi n'a pas pour objet d'empêcher les écarts entre une catégorie d'emplois à prédominance féminine et une catégorie d'emplois à prédominance masculine si l'employeur peut démontrer que l'écart résulte de différences au niveau du pouvoir de négociation[11].

---

10 À moins de faire face à une pénurie de certains types de compétence.

11 Ontario, *Loi sur l'équité salariale*, L.R.O. 1990, chap. P .7.

Le pouvoir de négociation ne devrait pas constituer une exception.

Cette disposition a fait l'objet de nombreuses critiques invoquant le fait qu'elle pouvait recréer une discrimination salariale. Nous avons exposé au chapitre 12 les types d'exception que nous considérons justifiés en matière de rémunération équitable. Les membres du Groupe de travail ne recommandent pas que le pouvoir de négociation constitue une exception au maintien de l'équité salariale. L'équité salariale est un droit fondamental qui ne doit pas faire l'objet de compromis afin de maintenir le statu quo en matière de relations de travail. La discrimination en systémique matière salariale doit être éliminée, et il serait insensé de la réintroduire par le biais de relations de travail.

Vente ou cession totale ou partielle de l'entreprise

Droits et obligations du successeur.

Ce sujet recouvre diverses situations telles que la vente ou la cession de l'entreprise au complet, ainsi que la vente ou la cession d'une partie des opérations ou d'un établissement. Dans tous ces cas, la totalité ou une partie des salariés de l'entreprise passent sous l'autorité d'un autre employeur. La loi devrait dans un tel cas imposer la continuité des obligations, tout comme l'ont fait les lois de l'Ontario et du Québec, ce qui signifie notamment que le nouvel employeur devra maintenir l'équité salariale pour tous les employés.

La vente ou la cession totale ou partielle d'une entreprise, ou la fusion des activités de deux ou plusieurs employeurs, pourrait avoir des incidences sur le maintien de l'équité salariale. Dans de telles circonstances, tous les employés ou certains d'entre eux passeraient sous l'autorité d'un autre employeur.

Modifications de structure juridique.

Il peut s'avérer cependant que ces modifications de structure juridique entraînent des changements importants dans les paramètres qui encadrent le programme d'équité salariale, par exemple que la méthode d'évaluation des emplois utilisée ne puisse plus garantir la neutralité de l'évaluation. Dans un tel cas, il sera nécessaire de refaire un nouveau programme d'équité salariale. En attendant l'achèvement de ce programme, l'employeur devra continuer à verser les salaires selon le programme ou les programmes d'équité salariale précédents. C'est là une application du principe selon lequel une fois l'équité salariale réalisée, elle ne peut être supprimée.

13.6 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que dans le cas où l'entreprise serait vendue ou cédée totalement ou partiellement, le nouvel employeur soit lié par les obligations du programme d'équité salariale établi par le précédent employeur.

13.7 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que si le programme d'équité salariale n'est plus conforme à la Loi, l'employeur soit tenu de le modifier en conformité avec les dispositions concernant le programme d'équité salariale et le comité d'équité salariale.

Versement des rajustements dans le cadre du maintien de l'équité salariale

Une fois l'équité salariale établie, nous recommandons d'étaler le versement des ajustements sur une certaine période, tel qu'énoncé au chapitre 15. Cet étalement qui est une constante de toutes les lois proactives d'équité salariale vise à ne pas imposer à l'employeur une charge financière qui peut, dans certains cas, être trop lourde à régler en un seul versement.

Le retard du versement des rajustements salariaux est une violation d'un droit fondamental.

Dans les situations de maintien, par contre, les ajustements ne viseront probablement qu'un petit nombre d'emplois et il ne serait pas justifié de les étaler. Il faut comprendre en effet que l'étalement représente pour les salariés des emplois à prédominance féminine un coût dans la mesure où cela retarde leur accès à un droit fondamental. Les ajustements à verser dans le cas du maintien devront être calculés à partir de la date où le changement dans l'entreprise a eu lieu, par exemple lorsque de nouvelles responsabilités ont été ajoutées aux tâches d'une catégorie d'emplois à prédominance féminine. Si les calculs de ces ajustements sont effectués par le comité d'équité salariale un an plus tard, les montants devront donc inclure une rétroactivité avec intérêt. Cela traduit le principe que l'équité salariale est une obligation à caractère continu et qu'un employeur ne peut pas décider de la suspendre pour un ou deux ans et puis de la réintroduire.

13.8 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que les versements des ajustements salariaux nécessités par le maintien soient dus à partir de la date à laquelle a eu lieu le changement et ne puissent être étalés. Tout manquement à cette obligation sera passible de sanctions.

Équité salariale et équité interne

Équité salariale et équité interne.

Selon un certain nombre d'experts, une fois l'équité salariale atteinte, la réalisation de l'équité interne entre tous les emplois d'une entreprise, quelle que soit leur prédominance, devra être réalisée ce qui aura pour effet d'en faciliter considérablement le maintien :

> [TRADUCTION] La meilleure façon de s'assurer du maintien de l'équité salariale une fois réalisée est de la rendre compatible avec la structure de rémunération de l'entreprise. Pour ce faire, le mieux est d'intégrer les emplois féminins et masculins dans une même structure salariale et surveiller ensuite la reclassification du système pour s'assurer que les emplois masculins ne sont pas, avec le temps, classés à des niveaux salariaux supérieurs au détriment des emplois féminins[12].

Tous les emplois devraient être rémunérés en fonction de leur valeur relative dans le plan d'évaluation.

Si en effet toutes les catégories d'emplois ont une rémunération correspondant à leur valeur relative dans le plan d'évaluation, l'effet de tout changement pourra être mieux mesuré et intégré dans le système de rémunération. L'employeur sera tenu de s'assurer que tout changement consécutif à la réalisation de l'équité interne n'a pas d'effet discriminatoire sur les catégories d'emplois à prédominance féminine. Une façon de le vérifier est de tracer la courbe de régression des catégories d'emplois à prédominance masculine et de s'assurer qu'aucune catégorie d'emplois à prédominance féminine ne se trouve en dessous de celle-ci.

L'équité interne doit toujours se faire après la réalisation de l'équité salariale.

Il est important de noter que l'équité interne ne doit pas se faire en même temps que l'équité salariale mais qu'éventuellement elle doit la suivre. En effet, la réalisation de l'équité salariale exige une vigilance spécifique et continue afin d'éliminer les biais sexistes vis-à-vis des catégories d'emplois à prédominance féminine. Réaliser en même temps équité salariale et équité interne risque de nuire à cet objectif en déplaçant l'attention vers d'autres enjeux.

Afin d'assurer le maintien de l'équité salariale, l'équité interne devra se faire sur la base des mêmes outils, méthodes et démarche.

La réalisation de l'équité interne ne devrait pas être exigée par la législation sur les droits de la personne.

Certains intervenants en équité salariale ont exprimé l'opinion selon laquelle la nouvelle législation sur l'équité salariale devrait exiger la réalisation de l'équité interne suite à l'implantation d'un programme d'équité salariale, ce qui faciliterait considérablement le maintien. Selon nous, la réalisation de l'équité interne relève de la bonne gestion des ressources humaines, plutôt que du principe des droits de la personne, en soi. C'est pourquoi nous ne recommandons pas qu'une telle disposition soit incluse dans une législation sur l'équité salariale.

---

[12] Nan Weiner, *supra*, note 4, p. S113.

Conclusion

Le maintien est un sujet en constante évolution.

Dans ce chapitre, nous avons énoncé les principes de base qui doivent régir le maintien de l'équité salariale dans une perspective de continuité avec le programme d'équité salariale. Il ne faudrait pas que l'évolution économique vienne annuler en partie les gains qui ont été obtenus par les travailleuses dans les catégories d'emplois à prédominance féminine et les efforts réalisés par les différents acteurs pour atteindre cet objectif. Le maintien est un sujet en constante évolution et les applications concrètes des principes d'équité salariale que nous avons énoncés pourraient se modifier dans le temps sous l'effet de changements qui ne peuvent être identifiés à l'heure actuelle. Les recommandations présentées dans ce chapitre constituent un cadre souple qui pourrait s'adapter aux diverses circonstances de l'évolution des milieux de travail.

Chapitre 14 – Application de la loi

La bonne volonté des employeurs ne suffit pas.

Des mesures d'application strictes sont nécessaires.

Dans ce chapitre, nous examinerons les mesures d'application, les mesures correctives et les sanctions qui sont nécessaires à l'appui de la législation sur l'équité salariale. Notre point de départ est à cet égard l'hypothèse que l'on ne peut parvenir à l'équité en s'appuyant exclusivement sur la bonne volonté des employeurs et qu'un programme législatif visant à éliminer la discrimination salariale exige l'adoption de mesures d'application strictes, appuyées par le pouvoir coercitif de l'État.

Le cadre législatif actuel inefficace.

Comme nous l'avons signalé plus tôt dans le présent rapport, il y a plus de 25 ans qu'on a imposé expressément l'obligation légale aux employeurs, en vertu de l'article 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne, de mettre fin à la discrimination salariale à l'égard des* femmes. D'autres parties de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*[1] interdisent, en général, la discrimination fondée sur plusieurs motifs. De plus, l'objectif d'égalité constitue une valeur puisque constitutionnalisée depuis l'adoption de la Charte canadienne au début des années 80. Ces dispositions n'ont pas suffi à convaincre la majorité des employeurs d'examiner les sources de discrimination dans leurs établissements et à les supprimer.

L'absence de normes explicites est un problème.

Cet échec est peut-être en partie attribuable à l'absence de normes explicites dans la législation, mais rien ne porte à croire qu'un régime reposant entièrement sur des mesures positives adoptées volontairement par des employeurs constitue la formule adéquate pour éliminer les structures salariales discriminatoires auxquels sont soumis les travailleurs relevant de la compétence fédérale.

Dans le contexte sur l'équité en matière d'emploi, la Commission royale sur l'égalité en matière d'emploi était parvenue à la conclusion suivante[2] :

> Il est difficile de voir comment des programmes volontaires, c'est-à-dire n'ayant aucun caractère exécutoire, pourraient améliorer de façon tangible les possibilités d'emploi pour les femmes, les autochtones, les personnes handicapées ou les minorités visibles. Étant donné la gravité et l'immuabilité apparente de la discrimination en matière d'emploi, ce serait un manque flagrant de

---

[1] Canada, *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. 1985, chap. H-6.

[2] Rosalie Silberman Abella, *Rapport d'une Commission royale : « Égalité en matière d'emploi »*, 1984, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, p. 217.

> réalisme et un surcroît de naïveté que de compter uniquement sur la bonne volonté pourtant nécessaire aux programmes volontaires pour assurer l'égalité.

La « justice » doit être faite par le biais de la législation.

Les documents d'information diffusés par la Commission de la fonction publique du Canada avancent le même argument :

> Comme le mentionne [la commissaire] Abella (1984, p. 1) : « Il est injuste que bien des membres de ces groupes aient moins de possibilités d'emploi, qu'ils ne puissent influer sur les décisions qui les touchent directement, que leur contribution à la société canadienne soit si méconnue, et, en général, qu'ils n'aient pas les mêmes choix que les autres. Cette situation peut s'expliquer du point de vue historique, culturel, économique et même humain, mais elle n'est certes pas juste pour autant. » Malheureusement, l'expérience nous dit que le désavantage vécu par les membres des groupes de l'équité n'a pas été éliminé par des démarches volontaires. Par conséquent, il semble que « justice » [...] doit être faite par le biais de la législation[3].

Le *Code of Practice* volontaire du R.-U. est inefficace.

Un groupe de travail sur l'équité salariale faisait rapport, en 2001, à la Equal Opportunities Commission du Royaume-Uni que, malgré les lignes directrices contenues dans un *Code of Practice* volontaire produit plusieurs années auparavant, de nombreux employeurs avaient résisté à l'examen de leurs structures de rémunération afin de déterminer si elles étaient exemptes de discrimination :

> Les faits que nous avons recueillis suggèrent que la grande majorité des employeurs ne croient pas avoir un écart salarial entre les sexes et ne croient donc pas à la nécessité d'examiner la question d'équité salariale. Nous croyons fermement que les écarts salariaux ne pourront être comblés tant que les employeurs ne prendront pas la première étape essentielle consistant à examiner leur structure de rémunération. Cependant, tout indique jusqu'à maintenant que la plupart des employeurs ne le feront pas volontairement[4].

---

[3] Commission de la fonction publique (CFP), Unité 3 de *Orientation de carrière liée à l'équité en emploi Guide d'étude*. Disponible au http://www.psc-cfp.gc.ca/centres/employment_equity/eecco/unit3_f.htm.

[4] Equal Pay Task Force, *Just Pay: A Report to the Equal Opportunities Commission*, 2001, Manchester, Equal Opportunity Commission, p. xi.

Le Groupe de travail a recommandé que ces révisions soient rendues obligatoires.

Les obligations positives appuyées par des mesures d'exécution sont efficaces.

En revanche, certains éléments nous indiquent que les chances de progrès vers l'égalité sont accrues lorsqu'un régime législatif est mis en place et qu'il énonce des obligations positives appuyées par des mesures d'exécution. Dans un rapport examinant l'incidence du régime d'action positive établi aux États-Unis, les auteurs font allusion à plusieurs études universitaires qui démontrent que l'action positive sous l'égide d'un programme s'adressant aux entrepreneurs fédéraux avait conduit à un accroissement de l'emploi parmi les minorités; le rapport concluait également que la rémunération des travailleurs noirs avait progressé régulièrement, en particulier grâce aux programmes d'action positive dans le système d'éducation américain[5]. Une autre revue de la littérature concernant l'efficacité du régime d'action positive concluait que, malgré leur approche méthodologique différente, toutes les études démontraient que pour les femmes et les personnes de couleur, le régime d'action positive avait été une source de progrès sur le front des salaires et de l'emploi dans un éventail de professions. Bien que modeste, ces progrès n'en étaient pas moins significatifs[6]. L'introduction de cette revue mentionnait en conclusion :

> [TRADUCTION] L'examen des données pourrait nous amener à conclure que, bien que l'action positive puisse être un instrument de politique efficace, son incidence est liée à la vigueur avec laquelle elle est appliquée[7].

La Colombie-Britannique appuie l'approche volontaire.

Cependant, on trouve encore des appuis à la démarche volontaire dans certains milieux. Selon le rapport du Groupe de travail qui s'est penché sur la législation relative à l'équité salariale en Colombie-Britannique, en se donnant comme objectif de parvenir à une rémunération égale pour un travail d'égale valeur, il convient de s'efforcer d'inculquer aux employeurs la volonté de prendre les mesures nécessaires sans avoir recours aux mesures coercitives de la loi[8].

L'importance de changer les attitudes sociales.

Dans d'autres parties de notre rapport, nous avons également souligné l'importance de modifier les attitudes sociales à l'égard

---

5 Affirmative Action Review, *Report to the President*, juillet 1995.

6 M.V. Lee Badgett et Heidi I. Hartmann, « The Effectiveness of Equal Employment Opportunity Policies », 1995, dans Margaret C. Simms (sous la dir. de), *Economic Perspectives on Affirmative Action*, Washington, D.C.: Joint Centre for Political and Economic Studies, 1995.

7 Margaret C. Simms, « Introduction », dans *ibid.*

8 Nitya Iyer, *Working Through the Wage Gap: Report of the Task Force on Pay Equity*, 2002, B.C. Ministry of Attorney General.

des enjeux de la discrimination, et de susciter la volonté de travailler à son élimination en faisant appel à l'éducation et à la persuasion. À notre avis, aucun régime législatif ne peut espérer parvenir à ces fins s'il ne consacre pas de ressources à informer les personnes concernées de la nature de leurs obligations et de leurs droits, à leur offrir de l'aide pour respecter les exigences prévues par la loi et à leur donner une possibilité équitable de relever le défi. Nous avons exprimé notre conviction que l'investissement de ressources en amont pour aider les individus à comprendre leurs obligations et à s'y conformer serait très rentable pour parvenir à la conformité générale aux principes d'équité salariale.

En 25 ans, la LCDP n'a pas produit les résultats espérés par l'approche volontaire.

Néanmoins, nous ne pouvons souscrire à l'opinion du Groupe de travail de la Colombie-Britannique, selon laquelle un régime fondé sur la conformité volontaire est adéquat pour assurer des progrès satisfaisants sur ce front. Pendant plus d'un quart de siècle, la Commission canadienne des droits de la personne a travaillé d'arrache-pied à éduquer le public et à fournir une information spécialisée aux personnes ayant des droits ou des responsabilités en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Pourtant, même associés à la perspective d'un litige, ces efforts n'ont pas permis d'atteindre l'objectif d'équité salariale dans tous les lieux de travail sous réglementation fédérale.

Aucunes statistiques permettant de juger de la conformité à la LCDP.

Il est naturellement difficile de déterminer dans quelle mesure ces efforts ont réussi à modifier la situation des femmes occupant un emploi relevant de la compétence fédérale. Une auteure a souligné les difficultés d'une telle évaluation dans le cas d'un système fondé sur les plaintes :

> Dans le cas des organismes réglementés au niveau fédéral soumis au *modèle* d'équité salariale fondé sur les plaintes en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne,* il n'y avait, comme on pouvait s'y attendre, aucune statistique sur le nombre d'organismes où il n'y a pas de discrimination salariale et qui avaient atteint l'équité. Cela est un problème plutôt grave parce que dans ce modèle il n'y a aucune façon de mesurer avec validité la conformité aux lois.
>
> Judith Davidson-Palmer, *Évaluation des modèles de mise en œuvre, de surveillance et d'application de l'équité salariale,* document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002, p.15.

La CCDP a traité 400 plaintes.

DRHC a surveillé quelque 1 400 employeurs et en a vérifié 53.

De nombreux employeurs ne se sont pas conformés à la loi actuelle.

Nous avons vu, cependant, que la Commission canadienne des droits de la personne avait reçu environ 400 plaintes, dont un grand nombre n'ont pu être entendues puisqu'elles ne soulevaient pas le problème de l'équité salariale. Le Programme d'équité salariale de Développement des ressources humaines Canada a mené des visites de contrôle auprès d'environ 1 400 employeurs et, parmi ces derniers, 53 ont fait l'objet d'une vérification en vertu des critères de vérification élaborés en 1993. Dans une poignée de cas, le personnel du Programme d'équité salariale a déposé une plainte auprès de la Commission canadienne des droits de la personne. À moins qu'on ne suppose que tous les autres employeurs se conforment à l'équité salariale, on est enclin à penser qu'il y a encore de nombreux lieux de travail relevant de la compétence fédérale qui n'ont aucunement été touchés par le régime actuel.

Les employeurs doivent disposer de bons outils en matière d'équité salariale.

Il est important que l'on donne aux employeurs les outils leur permettant de s'acquitter de leurs obligations légales, et il est à espérer qu'ils se laisseront persuader que l'équité constitue un objectif valable. À notre avis, toutefois, les exhortations à la bonne conduite doivent être renforcées par un éventail de mesures correctives et de sanctions, que l'on peut utiliser pour exercer des pressions supplémentaires sur ceux qui ne se conforment pas volontairement ou en temps opportun, pour assurer l'uniformité des critères à remplir sous le régime de la loi et rassurer les employés qui désirent faire valoir leurs droits.

Diverses options de mesures correctrices et d'exécution doivent être disponibles.

Cela ne signifie pas qu'il sera nécessaire d'avoir recours à des sanctions rigoureuses ou dissuasives comme principal moyen d'application, mais que la législation doit prévoir un éventail de mesures correctives et de mesures d'exécution en grande partie constructives. Les options doivent être suffisamment variées pour prévoir les différents types de conduite, et les étapes différentes du processus d'équité salariale. Le comportement d'un employeur qui refuse délibérément de se conformer à la législation et celui d'un employeur qui ne comprend pas très bien ce qu'exige la loi appellent des types de sanctions différentes. Toutefois, il est nécessaire de préciser clairement à tous les employeurs qu'il leur incombe d'acquérir les compétences et les connaissances requises pour s'acquitter de leurs obligations, et qu'il y aura des conséquences au défaut d'agir.

Les organismes de surveillance devraient avoir les pouvoirs d'élaborer des mesures correctrices novatrices en marge de la législation.

Nous pensons qu'il est nécessaire de prévoir dans la loi un large éventail de sanctions et de mesures correctives. Dans ce contexte, nous recommandons que l'on habilite les organismes de surveillance à concevoir des mesures correctives novatrices, de même qu'à déployer celles expressément mentionnées dans la législation. Il importe de préciser, par exemple, que les organismes de surveillance doivent être habilités à prendre des

décisions intermédiaires sur les problèmes, dans l'attente d'un résultat final, qu'ils doivent pouvoir accorder un sursis aux organismes communautaires ou à d'autres parties, et qu'ils doivent être maître de leurs propres procédures.

Au chapitre 17, nous établirons un plan pour la surveillance administrative de la nouvelle législation sur l'équité salariale. Plusieurs des organismes que nous décrivons auront un rôle à jouer dans l'application de la loi.

La Commission canadienne de l'équité salariale

L'organisme que nous avons appelé la « Commission canadienne de l'équité salariale » serait expressément chargé d'informer et d'aider les employeurs, les employés et les représentants des employés, de façon à ce qu'ils puissent mettre sur place des programmes d'équité salariale conformes à la législation. Nous ne pensons pas que l'importance accordée à la communication, à l'éducation et à l'assistance technique est incompatible avec le pouvoir de prendre des décisions obligatoires pour les participants, et appuyées par le pouvoir de plus en plus coercitif d'autres organismes auxquels la Commission pourrait faire appel. Nous ne pensons pas non plus que cette orientation soit incompatible avec le pouvoir d'effectuer des vérifications et des enquêtes.

La capacité d'imposer des mesures correctives et des sanctions est nécessaire.

Nous exposons ci-après, de manière schématique, la façon dont nous pensons que devrait être répartie la responsabilité des mesures d'application entre les organismes de surveillance. Nous ferons observer, toutefois, que la capacité d'appliquer ces mesures correctives et ces sanctions est indispensable, quelle que soit la structure administrative que l'on mette en place en définitive.

i) Plaintes

Capacité de traiter les plaintes.

Bien que la législation proactive cherche à assurer que tous les employeurs entreprennent un processus systématique visant à éliminer la discrimination salariale, il est nécessaire de prévoir un recours clair advenant qu'un employeur ne se conforme pas à la loi ou qu'un différend se produise au sujet de quelque aspect du processus d'équité salariale. Par conséquent, la législation doit indiquer clairement que des plaintes peuvent être portées devant la Commission par des employés, des représentants d'employés ou un employeur. La Commission peut alors évaluer la plainte afin de déterminer si elle porte sur une question qui est du ressort de la législation et si la plainte devrait faire l'objet d'une enquête ou de quelque autre mesure.

ii) Ordonnances exécutoires

La capacité d'émettre des ordonnances exécutoires.

En vertu de l'article 24 de la *Loi sur l'équité salariale* de l'Ontario, les agents de révision de la Commission de l'équité salariale ont le pouvoir d'émettre des ordonnances exécutoires.

> 24. (1) L'agent de révision qui est d'avis qu'un programme d'équité salariale n'est pas en cours d'élaboration tel que l'exige la partie II ou III.1 peut ordonner à l'employeur et à l'agent négociateur, le cas échéant, de prendre les mesures énoncées dans son ordre en vue d'élaborer le programme.
>
> [...]
>
> (3) S'il est d'avis qu'un employeur, un employé ou un agent négociateur a contrevenu à la présente loi, l'agent de révision peut ordonner à l'employeur, à l'employé ou à l'agent négociateur de prendre les mesures énoncées dans son ordre aux fins de se conformer à la Loi.

Les ordres émis par les agents de révision peuvent dans certains cas indiquer la stratégie à adopter pour parvenir à l'équité salariale. Parfois, cette stratégie a été acceptée par les parties, mais dans d'autres cas les mesures ont été déterminées par l'agent de révision et les parties doivent les appliquer pour se conformé à la Loi.

En cas de désaccord avec les ordres des agents de révision, les parties peuvent faire appel devant le Tribunal de l'équité salariale.

L'article 103 de la *Loi sur l'équité salariale* du Québec comprend les dispositions suivantes :

> 103. Si un règlement intervient entre les parties, il doit être constaté par écrit.
>
> S'il se révèle impossible d'en arriver à un tel règlement, la Commission détermine les mesures qui doivent être prises pour que l'équité salariale soit atteinte conformément à la présente loi et fixe leur délai de réalisation.

La Commission peut décider de la méthode d'analyse à utiliser dans les différends.

Nous pensons qu'il serait fort utile d'investir la Commission du pouvoir de rendre des ordonnances prescrivant la méthode d'analyse de l'équité salariale lorsque les parties sont incapables d'en arriver à un règlement, ou dressant la liste des violations de la loi. Nous donnons ci-après des exemples de types

d'ordonnances auxquelles la Commission pourrait avoir recours pour parvenir à l'équité salariale :

Genres d'ordonnances.

- Ordonnances qui précisent ou déterminent le problème technique ou d'interprétation qui empêche les parties d'en arriver à un accord sur une stratégie pour réaliser l'équité salariale;
- Ordonnances exigeant des parties qu'elles participent à une certaine forme de résolution du différend ou d'établissement de meilleures relations;
- Ordonnances exigeant des parties qu'elles fournissent l'information à utiliser dans le processus;
- Ordonnances exigeant qu'on transmette aux employés l'information requise au moyen d'affiches ou d'autres documents publiés;
- Ordonnances exigeant des participants qu'ils suivent certains types de formation;
- Ordonnances exigeant d'un employeur, d'un employé ou d'un agent de négociation qu'il prenne des mesures pour corriger une situation de non-respect d'une obligation prévue par la loi;
- Ordonnances déclarant une catégorie d'emplois à prédominance masculine ou féminine.

iii) Enquêtes

La Commission proposée devrait avoir le pouvoir d'enquête.

Nous avons suggéré que l'on mette l'accent, dans l'application de la loi, sur les mesures qui favoriseraient la collaboration entre les parties dans l'analyse de leur propre milieu de travail et dans les décisions sur les mesures à prendre pour assurer l'équité salariale. Dans ce contexte, les parties seraient encouragées à échanger l'information nécessaire au processus.

Lorsqu'il n'est pas possible de créer ce climat de coopération, l'organisme de surveillance devrait avoir le pouvoir d'obtenir l'information nécessaire pour assurer le respect de la loi. Cela devrait inclure le pouvoir d'ordonner la production de documents, et d'exiger des personnes ayant en leur possession des renseignements particuliers qu'elles transmettent cette information. On trouve un exemple de description de ces types de pouvoirs aux articles 34 et 35 de la *Loi sur l'équité salariale* de l'Ontario, qui prévoient que l'agent de révision peut :

- pénétrer dans un endroit quelconque;
- exiger la production de documents ou « d'objets qui peuvent être reliés à l'exercice de ses fonctions »;

- enlever les documents ou les objets produits aux fins d'en tirer des copies;
- interroger quiconque sur des questions pertinentes;
- obtenir un mandat de perquisition afin d'être en mesure d'exercer ses fonctions en vertu de la loi.

Pour permettre à l'agent de révision de s'acquitter de ces fonctions, il existe une disposition qui prévoit qu'il peut obtenir un mandat de perquisition.

iv) Présentation de rapport

L'exigence de présentation d'un rapport constitue une disposition présente dans plusieurs régimes réglementaires, laquelle impose l'obligation à ceux qui sont tenus de se conformer à la loi de fournir systématiquement des renseignements sur les mesures qu'ils prennent pour y parvenir. On trouve la présentation de rapports au nombre des exigences de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi fédérale* et l'information fournie constitue la base des rapports annuels déposés devant le Parlement concernant l'efficacité de la loi par rapport aux objectifs de la politique.

La *Loi sur l'équité salariale* du Québec – exigence de faire rapport.

L'article 95 de la *Loi sur l'équité salariale* du Québec dit ce qui suit :

> 95. La Commission peut, à l'expiration du délai prévu aux articles 37 à 39, exiger d'un employeur qu'il lui transmette dans le délai qu'elle fixe :
>
> 1° un rapport faisant état des mesures qu'il a prises pour, selon le cas, atteindre l'équité salariale ou assurer le maintien de celle-ci;
>
> 2° tout renseignement ou document pertinent.

Cet article permet à la Commission de l'équité salariale du Québec d'exiger des employeurs qu'ils présentent un rapport sur la réalisation ou le maintien de l'équité salariale.

Les parties intéressées n'appuient pas les rapports périodiques sans justification.

Au cours de notre processus de consultation, nous avons rencontré différentes opinions sur ce type d'exigence. Au dire du personnel chargé de l'administration de certaines lois sur l'équité salariale, les rapports de ce genre ne justifient pas les efforts qu'ils exigent des employeurs pour les établir, de même que ceux du personnel de l'organisme de surveillance pour les recueillir et les structurer, à moins que l'information ne soit utilisée dans un but précis.

Les rapports constituent un rappel régulier.

À notre avis, il est utile d'exiger la présentation systématique d'un rapport quelconque, parmi toute une gamme de mesures d'application de la loi. Cette exigence rappelle régulièrement aux employeurs qu'ils ont l'obligation de réaliser et de maintenir l'équité salariale et garantit qu'il leur faudra, d'une manière ou d'une autre, rendre compte de leurs progrès à cet égard. Il faut penser à des façons de faciliter la tâche des employeurs, ce qui pourrait se faire en intégrant une disposition prévoyant le dépôt électronique des rapports, des formulaires de déclaration standardisés et de l'aide au personnel. À certaines étapes, notamment lors de l'établissement du programme d'équité salariale ou des vérifications concernant son maintien, l'employeur pourrait s'acquitter de cette obligation en présentant la documentation qu'il est tenu d'afficher en milieu de travail. Nous avons fait référence à ce genre de rapports dans notre description des éléments du programme d'équité salariale au chapitre 7.

R.-U. : Inclusion de rapports sur l'équité salariale dans les rapports annuels (mesure volontaire).

Au Royaume-Uni, l'Equal Opportunities Commission[9] a rédigé un code de pratiques sur l'équité salariale (Code of Practice on Equal Pay) qui suggère que l'information sur les progrès vers l'équité salariale soit intégrée aux rapports annuels des sociétés et des organismes du secteur public. Bien que, contrairement aux recommandations du groupe de travail sur l'équité salariale[10], les dispositions du code ne soient pas obligatoires, il s'agit d'un exemple de la façon dont on peut lier l'exigence de production de rapports à la collecte d'information par les employeurs à d'autres fins.

France : « bilan social » annuel.

En France, les employeurs sont tenus de fournir un « bilan social » annuel faisant état de leur conformité à un éventail de lois sociales[11]. Les avantages d'une telle démarche globale seraient :

- De permettre aux employeurs de satisfaire à une série de critères en une seule fois plutôt que de devoir fournir plusieurs rapports différents en vertu des divers textes de loi. Étant donné que les employeurs, par exemple, sont déjà tenus de présenter des rapports en vertu de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, il serait souhaitable de trouver un moyen quelconque d'harmoniser cette obligation avec d'autres obligations du même ordre pour éviter le chevauchement des efforts.

---

9 Equal Opportunities Commission (EOC), *Code of Practice on Equal Pay*, 1997, Manchester, EOC.

10 Equal Pay Task Force, *supra*, note 4, p. xv.

11 Ariane Tennant, *Parité salariale en Europe : étude comparative des approches en vigueur dans l'Union européenne et dans certains États*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002.

➤ De permettre l'analyse des liens entre les différents textes législatifs ayant des objectifs connexes.

Les renseignements tirés de nombreux rapports permettent d'identifier les faiblesses de la législation.

Le fait d'exiger que des rapports soient présentés régulièrement aide également à créer une base de données qui peut être utilisée pour surveiller le fonctionnement de la loi. Sans l'information fournie par un système de production de rapports réguliers d'un type quelconque, il est difficile d'évaluer le succès global de la législation ou de mettre en évidence les aspects qui posent un problème.

> [TRADUCTION] L'approche basée sur la vérification identifie clairement les divers éléments qui peuvent contribuer aux iniquités salariales. Un organisme externe qui emploie une approche basée sur la vérification pour évaluer la conformité et effectuer de telles vérifications de façon universelle, assure que toutes les organisations soient traitées de manière égale et qu'elles soient jugées selon les mêmes critères.
>
> Judith Davidson-Palmer, *Évaluation des modèles de mise en œuvre, de surveillance et d'application de l'équité salariale*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002, p. 12.

v) Vérifications

Autovérifications (mesure volontaire).

Les exercices de vérification constituent une méthode courante de surveillance de la conformité à la loi. L'une des formules possibles consiste à préciser, dans la loi, l'obligation de mettre en place un processus d'autovérification. Il s'agit pour l'essentiel de la méthode adoptée au Royaume-Uni, où le code de pratiques sur l'équité salariale se veut un guide pour les employeurs lorsqu'ils évaluent leurs propres pratiques salariales.

Les revues périodiques permettent aux employeurs de suivre les progrès.

Nous souscrivons à l'idée que l'autoévaluation systématique constitue un aspect vital de l'application de toute loi sur l'équité salariale. En examinant avec lucidité leurs pratiques salariales, et en appliquant des critères bien définis à ce processus, les employeurs seront mieux à même de déterminer quelles mesures il leur faut prendre pour s'acquitter de leurs obligations. En procédant ainsi, à intervalles réguliers, ils seront en mesure d'évaluer leurs progrès et de déterminer le chemin à parcourir.

Nous ne sommes pas convaincus, toutefois, qu'un programme complet et modulé d'application de la loi puisse reposer exclusivement sur un processus d'autovérification. Nous pensons que certains mécanismes sont nécessaires pour qu'on puisse considérer le rendement des différents employeurs, par rapport à d'autres, et évaluer objectivement la conformité des employeurs aux normes législatives.

L'organisme de surveillance devrait avoir une fonction de vérification.

Nous pensons par conséquent qu'un tiers, c'est-à-dire un organisme de surveillance quelconque, a un rôle à jouer dans le processus de vérification. En examinant le rendement des organisations par rapport à une série de critères communs, l'organisme de surveillance pourra évaluer dans quelle mesure la loi est respectée, mettre en évidence les problèmes de méthode ou d'interprétation de la loi, et découvrir si l'incidence de la conformité varie d'un secteur à l'autre. Ce système de vérification peut être particulièrement utile comme moyen de surveiller au fil du temps la conformité et le maintien de l'équité salariale après la mise en œuvre du programme initial d'équité salariale.

La vérification de suivi encourage la conformité.

Comme nous l'avons vu, la Commission canadienne des droits de la personne a établi un système de vérification en relation avec la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. L'information fournie dans le rapport annuel pour l'exercice 2001-2002[12] indique qu'une vérification initiale portant sur 235 des 412 employeurs visés par la Loi a révélé un taux de conformité[13] de seulement 3 pour cent, mais que ce taux a été porté à 19 pour cent d'après les vérifications effectuées jusqu'au 31 mars 2002. On prévoyait que le taux de conformité s'élèverait à 29 pour cent à la fin de l'exercice suivant. Bien qu'il soit difficile, naturellement, d'évaluer l'incidence directe du système de vérification lui-même sur le taux de conformité, il semble probable que ce facteur entre en ligne de compte. Notons, à l'appui de cette thèse, que la Commission a observé un taux de conformité légèrement plus élevé chez les employeurs ayant fait l'objet d'une vérification de suivi de la Direction générale de l'équité en matière d'emploi.

Systèmes de vérification.

Vérifications complètes.

Vérifications aléatoires.

Il y a de nombreuses façons d'effectuer une vérification. Par exemple, l'objectif de la Direction générale de l'équité en matière d'emploi de la Commission canadienne des droits de la personne est de vérifier tous les employeurs qui sont visés par la loi, de façon à avoir un tableau détaillé du degré de conformité. La Commission de l'équité salariale de l'Ontario, qui administre la loi visant un très

---

12 Commission canadienne des droits de la personne, *Rapport sur le rendement – Pour la période se terminant le 31 mars, 2002*.

13 Il convient de signaler que le critère de conformité dans ces vérifications est l'absence d'obstacles discriminatoires à l'emploi, la non-représentation proportionnelle, au sein de l'effectif des groupes défavorisés.

grand nombre d'employeurs, a lancé un processus de vérification qui repose sur le choix aléatoire d'un échantillon d'employeurs. Lorsque ce processus a révélé un niveau particulièrement élevé de non-conformité dans un secteur particulier, ce secteur a fait l'objet d'un processus de vérification plus intensif.

Vérification élaborée à partir des autovérifications.

Une autre possibilité est que la vérification effectuée par l'organisme de surveillance s'appuie sur des données fournies par les employeurs ainsi que sur les résultats du processus d'autovérification. Selon ce modèle, la vérification serait automatique en cas de non-présentation du rapport, de lacunes ou de conclusions suspectes dans le rapport. Dans le mémoire qu'elle a présenté au Groupe de travail sur l'équité salariale, l'Association des banquiers canadiens a fait la suggestion qui suit :

> Les vérifications ne devraient être menées que lorsqu'un employeur introduit pour la première fois des mesures d'équité salariale, qu'une inspection de routine révèle la présence de préjugés sexistes dans le système de rémunération d'un employeur ou qu'un employeur omet de procéder à une autovérification alors qu'il aurait été indiqué qu'il le fasse. Les autovérifications de l'employeur, effectuées selon des critères acceptés, pourraient servir d'outil de maintenance pour les employeurs qui ont déjà atteint l'équité salariale. Les autovérifications pourraient servir de cadre pour l'évaluation permanente des lignes directrices et des méthodes de rémunération en matière d'équité salariale.
>
> Association des banquiers canadiens (ABC), *mémoire au Groupe de travail sur l'équité salariale*, novembre 2002, p. 5.

Le système de vérification dépend des ressources disponibles.

La méthode particulière applicable à la conduite d'évaluations dépendrait des ressources que l'organisme de surveillance pourrait leur consacrer ainsi que de considérations pratiques ayant trait à la collecte et à la compilation des données. Quelles que soient la formule utilisée ou les techniques d'échantillonnage choisies, il est important que les critères et les objectifs de vérification soient clairement formulés et communiqués. Ce n'est que de cette façon que la vérification livrera une information crédible sur laquelle on fondera les évaluations de l'efficacité de la loi.

14.1 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que la Commission canadienne de l'équité salariale proposée au chapitre 17 ait le pouvoir :

- ➤ **de recevoir les plaintes des employés, des représentants des employés ou des employeurs alléguant des contraventions à la loi;**
- ➤ **d'émettre des ordonnances exécutoires visant à appuyer la réalisation de l'équité salariale;**
- ➤ **de faire enquête sur les plaintes, appuyer par tout pouvoir nécessaire pour sommer la production de documents ou autres renseignements et d'entrer sur les lieux;**
- ➤ **de faire des vérifications systématiques de la conformité à la loi sur l'équité salariale.**

Le Tribunal canadien de l'équité salariale

Le Tribunal devrait avoir une gamme complète de pouvoirs de redressement et de sanctions.

À notre avis, il est important que l'organisme décisionnel associé à la législation sur l'équité salariale ait accès à une gamme complète de pouvoirs de redressement et de sanctions, de façon à faire face à toutes les éventualités qui peuvent se produire dans l'administration de la loi. Cet organisme, tel que nous le concevons, disposera d'une expertise et d'une crédibilité adéquates pour justifier l'étendue des pouvoirs de redressement qui lui seront conférés et la latitude qui lui sera donnée. À cet égard, nous estimons que le libellé de la loi employé pour décrire ces pouvoirs de redressement ne devrait pas entraver les solutions correctives novatrices élaborées par le tribunal lui-même pour s'adapter à un environnement changeant. Cette flexibilité permettra au tribunal de disposer de la plus grande latitude possible pour formuler les mesures correctives qui serviront de façon optimale les participants au régime.

i) Mesures de redressement constructives

Les options de redressement devraient être accommodantes et flexibles.

En accord avec l'esprit de la loi, ce pouvoir de redressement devrait être exercé de façon à aider les employeurs et leurs employés à trouver une manière de se conformer à la loi, tout en prenant en compte leur situation particulière, et à conférer à la législation un plein effet sur eux. Il est difficile de préciser en quoi consisteraient ces mesures correctives.

Les décisions devraient promouvoir et préserver des relations à long terme.

Le parallèle avec les tribunaux du travail offre une comparaison instructive. Les conseils de relations du travail et les arbitres, qui sont chargés de rendre des décisions qui, non seulement, règlent des problèmes immédiats, mais favorisent et préservent des relations durables et solides, ont su trouver des façons novatrices d'utiliser leur pouvoir de redressement pour atteindre ces objectifs. Ils ont formulé les principes régissant un redressement provisoire, émis des instructions pour la transmission de l'information jugée nécessaire afin de rassurer les employés ou de rectifier les malentendus et, dans les cas extrêmes, déterminer les conditions selon lesquelles la relation se poursuivra.

Nous ne sommes pas en mesure de dresser une liste exhaustive de ce que pourraient être les pouvoirs de redressement du tribunal, mais nous pouvons néanmoins indiquer qu'ils devraient comprendre les pouvoirs suivants :

- Le pouvoir de fournir une interprétation de la loi faisant autorité, de même que des règlements connexes et de toutes les règles, lignes directrices ou politiques formulées par la Commission ou par le Tribunal lui-même.
- Le pouvoir de préciser les mesures qu'il convient de prendre pour parvenir à la conformité à la loi, y compris le choix de méthodes acceptables d'évaluation des emplois ou de rajustement des salaires.
- Le pouvoir de déterminer à quoi correspond l'« unité d'équité salariale » appropriée.
- Le pouvoir de déterminer si les méthodes d'évaluation des emplois et de comparaison ou de rajustement des salaires répondent à la norme pertinente de non-sexisme.
- Le pouvoir de déterminer si les ressources ou les avis proposés aux parties leur permettront de respecter les normes requises pour se conformer à la loi.
- Le pouvoir d'ordonner que les parties participent à un processus de résolution des différends ou d'établissement de meilleures relations.
- Le pouvoir d'exiger que l'information soit produite, affichée ou publiée, de façon à permettre aux parties de participer efficacement au processus ou de tenir les employés informés.
- Le pouvoir d'avoir recours à des experts, à des consultants ou à des professionnels de la résolution des différends à l'amiable pour parvenir à prendre les décisions qui s'imposent.
- Le pouvoir de formuler des directives concernant le montant des rajustements salariaux et la période de rétroactivité à laquelle ils s'appliquent.

Cette liste devrait inclure le pouvoir d'exécuter les décisions ou les ordonnances prises par les agents de révision de la Commission de l'équité salariale et d'analyser toute question dont il est saisi par la Commission en vue d'une interprétation ou d'une décision.

Nous ne pensons pas que le régime que nous proposons repose sur l'hypothèse que tous les employeurs cherchent des moyens d'éviter de se conformer à la loi ou qu'ils ne sont pas capables

d'accorder l'équité salariale à leurs employés avec le minimum d'aide de tiers. Cependant, le régime législatif que nous proposons impose à l'employeur l'obligation de démontrer, au besoin, que sa structure salariale ne pénalise pas les femmes et, à notre avis, il est utile de doter un organisme de surveillance de pouvoirs de redressement propres à appuyer les efforts faits par les employeurs pour atteindre l'objectif précisé dans la législation.

14.2 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que le Tribunal canadien de l'équité salariale proposé, décrit au chapitre 17, ait le pouvoir de formuler un large éventail de mesures de redressement visant à aider et à guider les employeurs et les représentants des employés à respecter les exigences de la loi.

ii) Sanctions

Bien que nous soyons convaincus que, dans l'application de la loi, il convient de s'efforcer de donner aux parties l'information et les compétences dont elles ont besoin pour prendre la voie de la conformité, nous sommes également conscients que, comme dans tout régime législatif, il est nécessaire d'envisager la possibilité que les employeurs ou les employés ne se conformeront pas tous à la loi.

Le Tribunal doit avoir le pouvoir d'imposer des sanctions.

En conséquence, nous sommes parvenus à la conclusion qu'il est nécessaire de doter le Tribunal canadien de l'équité salariale du pouvoir d'imposer des sanctions pour refus d'obtempérer ou pour une infraction à la loi de la part de la part des employeurs, des employés ou des organisations syndicales.

Point essentiel : protéger les employés contre l'intimidation ou la coercition.

Ce pouvoir se révèle d'importance cruciale dans le cas bien particulier où il faut protéger de l'intimidation ou de la coercition les employés qui font valoir leurs droits ou qui s'acquittent de leurs responsabilités en vertu de la loi. Les employés auxquelles la loi est censée apporter un redressement sont intrinsèquement vulnérables et il est nécessaire de veiller à ce que ces personnes ne soient pas exposées à l'intimidation par leurs employeurs ou par des collègues dans leur quête de justice.

La *Loi sur l'équité salariale* de l'Ontario.

Il est stipulé au paragraphe 9(2) de la *Loi sur l'équité salariale* de l'Ontario :

> 9.(2) Il est interdit à l'employeur, à l'employé, à l'agent négociateur ainsi qu'à leurs mandataires d'intimider, de contraindre, de pénaliser une personne ou d'exercer une discrimination à son égard pour l'un des motifs suivants :
>
> a) elle participe ou pourrait participer à une instance intentée en vertu de la présente loi;

b) elle a déjà fait ou pourrait faire une divulgation exigée lors d'une instance intentée en vertu de la présente loi;

c) elle exerce ou pourrait exercer un droit en vertu de la présente loi;

d) elle a déjà agi ou pourrait agir conformément à la présente loi, aux règlements ou à un ordre ou une ordonnance pris en vertu de la présente loi, ou a déjà demandé ou pourrait demander l'exécution de la présente loi, des règlements ou d'un ordre ou d'une ordonnance pris en vertu de la présente loi.

Protection contre les représailles.

La loi du Québec autorise la Commission de l'équité salariale à saisir la Commission des relations du travail pour obtenir un redressement approprié dans les cas où l'on a exercé des représailles contre un employé pour avoir fait valoir ses droits en vertu de la *Loi sur l'équité salariale*[14]. Bien que les mesures de redressement ne soient pas explicitement précisées, le risque de représailles contre ces employés est reconnu dans la loi de l'équité salariale de l'Île-du-Prince-Édouard ainsi que dans la loi cadre mis en place par la Saskatchewan[15].

Des sanctions sont nécessaires en cas d'intimidation, de représailles ou de coercition.

Nous recommandons que la loi prévoie des sanctions qui seront prises contre les employeurs, les représentants des employeurs, les employés et les organisations syndicales en cas de coercition, d'actes d'intimidation, ou de représailles posés contre des employés ou d'autres personnes ayant fait valoir leurs droits ou s'étant acquittées de leurs responsabilités en vertu de la loi.

14.3 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale autorise le Tribunal canadien de l'équité salariale proposé, décrit au chapitre 17, d'ordonner une indemnisation à la suite d'actes d'intimidation ou de représailles par les employeurs, les employés, les organismes d'employeurs ou les organismes d'employés contre les employés ou autres qui exercent leurs droits ou s'acquittent de leurs responsabilités en vertu de la loi.

Le pouvoir d'imposer des sanctions peut être pertinent pour s'attaquer non seulement aux actes d'intimidation, mais aussi aux autres violations de la loi, y compris la fraude ou le mensonge, la négociation de mauvaise foi, les réductions

---

[14] Québec, *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, L.Q. 1996, c. E-12.001, art. 107.

[15] Île-du-Prince-Édouard, *Pay Equity Act*, R.S.P.E.I. 1988, c. P-2, s. 18; gouvernement de la Saskatchewan, *Equal Pay for Work of Equal Value and Pay Equity Policy Framework*, 1999.

salariales, le refus de participer aux activités comme l'exige la Commission ou le Tribunal, ou le refus de se conformer d'une quelconque façon aux directives émanant de la Commission, de ses agents de révision ou du Tribunal.

Nous pensons que le Tribunal devrait disposer d'une panoplie de sanctions destinées à corriger les comportements répréhensibles, ou dédommager les personnes ayant subi un préjudice par suite d'une infraction. Nous recommandons que le Tribunal soit investi du pouvoir d'imposer les sanctions suivantes :

iii) Ordonnances de cessation

Violations de la loi.

Le pouvoir de déclarer qu'il y a bel et bien eu violation de la loi et d'ordonner qu'il soit mis fin à cette violation constitue un élément important de cet éventail de sanctions. Dans de nombreux cas, la mise en évidence de l'infraction et la mise en garde qu'elle entraîne suffisent pour convaincre la partie contrevenante d'éviter d'autres violations.

Si ces mesures n'ont pas l'effet voulu, il est possible d'envisager de renforcer cette mise en garde en imposant d'autres sanctions ou en ayant recours aux pouvoirs d'exécution des tribunaux, comme nous le décrirons brièvement.

iv) Indemnisation

Pouvoir d'ordonner une indemnisation.

Il est stipulé au paragraphe 53(3) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*[16] que, lorsqu'une plainte a été jugée fondée, le Tribunal canadien des droits de la personne peut rendre une ordonnance exigeant l'indemnisation de la victime ou des victimes de discrimination.

Question générale du préjudice moral.

Dans sa décision dans l'affaire *Alliance de la fonction publique du Canada* c. *Conseil du Trésor,* le Tribunal canadien des droits de la personne a conclu que l'indemnisation pour préjudice moral—élément du programme de redressement que l'on retrouve dans de nombreux autres types de plaintes pour violation des droits de la personne—ne constitue pas une mesure de réparation appropriée dans le cas de discrimination parce qu'il est impossible d'évaluer le poids d'un tel dommage affectif lorsque la plainte n'est pas fondée sur la conduite d'un individu envers un particulier.

---

[16] Canada, *supra*, note 1.

Dans cette décision, le Tribunal a fait les commentaires suivants :

> Nous estimons que l'ordonnance de payer une indemnité en vertu de l'alinéa 53(3)*b)* de la Loi exige de faire la preuve des effets de la pratique discriminatoire sur les individus concernés. Une indemnité pour préjudice moral est une indemnité personnelle qui est habituellement consentie dans le contexte d'une discrimination directe. Lors des audiences, un tribunal se prononcera sur l'adjudication d'une indemnité après avoir entendu le témoignage d'individus, témoignage portant sur les effets qu'a eus sur lui ou sur elle la discrimination. [...] À notre avis, l'impact des délais qui a suscité des déceptions, des frustrations, peut-être même de la tristesse ou de la colère, même s'il s'agit de réactions légitimes, n'est pas à la hauteur de la norme concernant le préjudice moral et la perte de dignité que l'alinéa 53(3)*b)* s'emploie à réparer.
>
> En l'espèce, la pratique discriminatoire tire son origine des attitudes et de l'histoire de la société, éléments qu'ont en commun les hommes et les femmes. Les attitudes à l'égard de la femme au travail évoluent grâce aux efforts de sensibilisation et d'éducation, et aux lois. Il s'agit d'un problème systémique, inhérent au régime de rémunération de l'employeur. En se rendant à la demande de la Commission et de l'Alliance, le Tribunal consentirait *en masse* des indemnités pour préjudice moral, ce qu'il estime n'est pas l'objet visé par l'alinéa 53(3)*b)* de la *Loi*[17]. [paragraphes 496 et 497]

Nous souscrivons à l'opinion selon laquelle ce type de mesure corrective particulière est difficile à appliquer. Cependant, nous devons souligner que le Tribunal canadien des droits de la personne a énoncé ses observations, décrites dans le texte précité, dans le contexte du régime axé sur le dépôt de plaintes. À notre connaissance, aucune étude n'a été menée quant au dédommagement possible en réparation d'un préjudice moral lié à l'aspect systémique de la discrimination salariale, en vertu de la législation proactive sur l'équité salariale. Il serait donc avantageux d'examiner plus en détail les conséquences qu'amènerait l'adoption d'une telle mesure.

---

[17] *Alliance de la Fonction publique du Canada c. Conseil du Trésor*, D.T. 7/98.

Opinion dissidente de la professeure Marie-Thérèse Chicha au sujet préjudice moral : Sans vouloir me proncer sur un cas en particulier, je soutiens que dans le contexte du régime axé sur le dépôt de plaintes, il peut y avoir préjudice moral suite à une discrimination salariale de nature systématique. Des témoignages de travailleuses ainsi que des recherches indiquent que la sous-évaluation du travail accompli par les femmes et le refus de la part d'un employeur de leur verser un salaire égal pour un travail de valeur égale représente une atteinte importante à leur dignité et pourraient donner lieu à ce titre à des dommages moraux.

Préjudice moral dans le contexte de représailles ou de coercition.

Il importe également que le Tribunal canadien de l'équité salariale proposé soit autorisé d'ordonner des indemnisations dans le cas où un participant au processus subirait des pertes en raison des nombreux délais ou autres violations de la législation, des politiques, des lignes directrices ou des règlements énonçant les exigences du processus, et que les parties responsables de ces pertes soient obligées de verser les indemnisations. Dans ce contexte, par exemple, le Tribunal proposé pourrait ordonner le versement de rajustements rétroactifs de salaire avec intérêts dans le cas où l'employeur n'aurait pas respecté les échéances prévues pour de tels versements.

Il en va tout autrement, cependant, en cas de préjudice moral causé à des employés qui font l'objet de représailles et de mesures de coercition parce qu'ils ont essayé de faire valoir leurs droits prévu par la loi, ou dans le cas de certains autres types d'infractions qui peuvent infliger des pertes ou des dommages aux parties intéressées. En pareil cas, nous recommandons que le Tribunal ait le pouvoir d'ordonner une indemnisation pour perte ou pour dommages réels, y compris le préjudice moral causé par des violations particulières de la loi.

v) Amendes

Il est édicté à l'alinéa 54(1)*c)* de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* que, lorsqu'une plainte est fondée en vertu de l'article 13, lequel interdit la transmission de messages haineux par téléphone, le Tribunal canadien des droits de la personne peut rendre une ordonnance imposant une sanction pécuniaire d'au plus 10 000 $.

Aucune disposition à l'égard d'amendes.

Le pouvoir d'imposer des amendes de ce genre a été conféré à des juridictions administratives dans des cas limités, étant donné que ce genre de mesures dissuasives est généralement considéré comme étant administré de façon plus appropriée par les tribunaux judiciaires. Dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, le pouvoir d'imposer une sanction pécuniaire est limité à un type de plainte en particulier, et ne fait pas partie de l'arsenal général de mesures de redressement du Tribunal canadien des droits de la personne. Il convient également de signaler que l'article 54 exige du Tribunal qu'il fasse un choix entre l'imposition d'une sanction pécuniaire et l'octroi d'une indemnisation à la victime, car ces deux types d'ordonnances ne peuvent être faites dans un même dossier.

Il n'est pas facile de prévoir quel type d'infraction rendrait l'imposition d'une sanction pécuniaire en vertu de la Loi sur l'équité salariale plus appropriée qu'une ordonnance indemnisant une victime ou accordant des dépens à une partie à la procédure. Dans les cas où il conviendrait d'imposer des conséquences de nature pénale pour des contraventions flagrantes à la loi, il serait possible d'intenter des poursuites devant les tribunaux en vertu des dispositions pénales recommandées ci-dessous. Nous ne sommes pas convaincus que le pouvoir d'imposer des amendes ajouterait quoi que ce soit d'utile au programme de redressement et de sanctions que nous avons défini dans le présent chapitre, et nous ne faisons par conséquent aucune recommandation concernant cette sanction.

vi) Ordonnances de publication ou d'affichage de l'information

Ordonnances d'affichage de l'information.

L'un des aspects du régime de sanctions qui a été utilisé avec succès, en vertu de la législation régissant les négociations collectives, est le pouvoir du tribunal du travail d'ordonner l'affichage de l'information sur le lieu de travail ou sa publication. Dans *Banque Nationale du Canada* c. *Syndicat international des employés de commerce*[18], la Cour suprême du Canada a soutenu que le Conseil canadien des relations de travail n'était pas en droit d'ordonner à un employeur de distribuer une lettre qui pourrait être interprétée comme appuyant une campagne d'organisation d'un syndicat; étant donné que l'employeur ne partageait pas sincèrement ce sentiment, il s'agissait d'une violation du droit à la liberté d'expression de l'employeur. Toutefois, la Cour conclut également que l'ordonnance d'afficher un avis contenant des renseignements factuels au sujet de la démarche et de son résultat n'était pas inacceptable.

[18] *Banque Nationale du Canada* c. *Syndicat International des employés de commerce*, [1984] 1 R.C.S. 269.

Ces directives fournissent un moyen d'informer les employés au sujet des interprétations que l'organisme d'adjudication a faites de la loi, de les aviser de toutes les obligations qui ont été imposées à leur employeur et de rassurer les employés qu'ils ont des recours en cas d'intimidation ou de coercition.

vii) Ordonnances d'adjudication des dépens

Aucune disposition à l'égard des frais dans des causes générales.

Dans la plainte qu'elle a déposée contre le Conseil du Trésor devant le Tribunal canadien des droits de la personne, l'Alliance de la fonction publique du Canada a fait une demande d'ordonnance exigeant le remboursement des frais juridiques engagés pour la rémunération du cabinet d'avocats représentant les membres du syndicat dans la poursuite. Le Tribunal a fait allusion à un cas[19] où le remboursement des frais juridiques avait été accordé à un plaignant, à titre individuel, dans le cadre d'une ordonnance d'indemnisation, laquelle avait été maintenue par la Cour fédérale du Canada. Le Tribunal a conclu, toutefois, qu'une ordonnance d'adjudication des dépens est moins appropriée dans les cas où un syndicat représentait les employés parties à une plainte pour discrimination systémique. Le Tribunal a formulé les commentaires suivants :

> [...] Cependant, l'intimé soutient que l'alinéa 53(2)c) prévoit l'octroi d'une indemnité que pour les dépenses subies par la « victime » en raison d'un acte discriminatoire. En l'espèce, l'intimé soutient que l'Alliance n'est pas la victime mais qu'elle représente la victime et que ses services sont réglés à même les cotisations syndicales que les employés plaignants, de même que les autres employés, sont tenus de verser.
>
> [...]
>
> Après avoir examiné attentivement les arguments quant à la nature systémique de la discrimination, à la complexité des présentes plaintes et au rôle juridique et de représentation de l'Alliance dans cette procédure, nous estimons qu'une ordonnance d'adjudication des dépens n'est pas justifiée en l'espèce et nous rejetons la demande en ce sens[20]. [paragraphes 504 et 507]

Comme en ce qui a trait aux ordonnances d'indemnisation, nous pensons que la distinction faite ici par le Tribunal est une distinction importante. Lorsque les parties ont essayé de bonne

---

[19] *Procureur général du Canada* c. *Thwaites*, [1994] 2 C.F. 38.

[20] *Alliance de la Fonction publique du Canada* c. *Conseil du Trésor*, D.T. 7/98.

foi d'obtenir gain de cause sur un point de discrimination systémique et qu'elles ont néanmoins été obligées d'obtenir l'aide d'un tribunal d'adjudication pour clarifier des questions, il nous paraîtrait raisonnable de ne pas faire une adjudication des frais.

Des frais peuvent être adjugés en cas de préjudice, d'intimidation ou de mauvaise foi.

En revanche, il serait, à notre avis, pertinent d'habiliter l'organisme de surveillance à accorder les dépens lorsqu'il conclut qu'une personne a subi un préjudice, ce qui pourrait être le cas lorsqu'il est fait état d'intimidation ou lorsque les retards ou d'autres complications, qui ajoutent indûment des frais à la procédure ou aux travaux effectués par les organismes de surveillance, sont manifestement attribuables à la conduite de l'une des parties. Quel que soit le cas, il est important que la loi précise clairement que l'organisme a ce pouvoir.

14.4 Le Groupe de travail recommande que le Tribunal canadien de l'équité salariale proposé, décrit au chapitre 17, ait les pouvoirs :

- **d'ordonner qu'une violation du règlement cesse et ne soit pas répétée;**
- **d'ordonner une indemnisation lorsqu'on peut établir un préjudice à des particuliers ou des personnes morales;**
- **d'ordonner la divulgation et la publication de l'information; et**
- **d'adjuger les frais dans des circonstances appropriées et limitées.**

Arbitres de l'équité salariale

Système d'arbitrage des différends liés au programme d'équité salariale.

Au chapitre 17, nous recommandons la mise sur pied d'un système d'arbitrage, comparable au système d'arbitrage des griefs régi par une convention collective, qui pourrait régler rapidement les différends portant sur des questions d'interprétation découlant d'un programme particulier d'équité salariale.

Les arbitres devraient avoir des pouvoirs de redressement.

Les mesures correctives devraient appuyer le maintien des relations.

Ces dernières années, les cours de justice ont reconnu la nécessité d'avoir des arbitres du travail afin de disposer de pouvoirs de redressement étendus pour s'attaquer aux questions liées à l'interprétation et à l'application des conventions collectives. Dans *Weber* c. *Ontario Hydro*[21], la Cour suprême du Canada a considéré qu'un arbitre devait avoir le pouvoir de moduler des redressements qui sont adaptés à la résolution de tout litige qui « considéré dans

[21] *Weber* c. *Ontario Hydro*, [1995] 2 R.C.S. 929.

son essence » résulte de la convention collective, y compris celui d'accorder des dommages-intérêts et d'interpréter la *Charte canadienne des droits et libertés.*

De toute évidence, l'analogie entre les arbitres du travail et le type de décision que nous proposons n'est pas complète, puisqu'un programme d'équité salariale n'est pas aussi complet qu'une convention collective. La comparaison avec l'arbitrage de grief attire toutefois l'attention sur l'intérêt d'un régime de redressement flexible, lequel permettrait à l'arbitre de concevoir les mesures correctives qui sont adaptées à la résolution du litige dont il est saisi. Ces redressements doivent également favoriser la poursuite de la relation au sein de laquelle les parties doivent résoudre des questions connexes.

S'il est difficile d'être extrêmement précis sur l'éventail complet des mesures de redressement qui peuvent être utiles à un arbitre, il est tout aussi difficile de fournir un catalogue complet des solutions que pourrait concevoir un arbitre de l'équité salariale. La description du pouvoir de ces arbitres devrait toutefois être suffisamment vaste pour leur permettre d'avoir recours à des mesures correctives comme les mesures suivantes :

- la détermination de la prédominance masculine ou féminine de nouvelles catégories d'emplois;
- l'évaluation de la valeur d'un emploi nouvellement créé;
- l'approbation de modifications au programme d'équité salariale une fois qu'il a été mis en œuvre;
- l'interprétation de conditions particulières du programme d'équité salariale.

14.5 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que des arbitres de l'équité salariale aient le pouvoir de concevoir des mesures correctrices souples et novatrices dans l'interprétation et l'application des programmes d'équité salariale.

Poursuites et sanctions pénales

Les violations de la loi sont des infractions qui peuvent entraîner des amendes ou des peines d'emprisonnement.

Pratiquement toutes les lois réglementantes renferment des dispositions ayant pour effet de transformer une violation de la loi en infraction, et prescrivant des sanctions sous forme d'amendes ou de peines d'emprisonnement. Le moyen d'obtenir une décision déterminant si une infraction a bel et bien été commise en vertu de la loi consiste à poursuivre l'auteur présumé devant un tribunal.

Malgré les nombreux exemples récents de poursuites liées aux lois sur l'environnement, les poursuites de cette nature sont relativement rares. La faible incidence de ces poursuites est attribuable au fait que les organismes administratifs possédant une compréhension approfondie des politiques publiques incarnées dans la loi sont considérés comme fournissant des recours adéquats. Les organismes administratifs ont aussi tendance à se concentrer à indemniser les victimes plutôt qu'à punir les contrevenants.

Sanctions pénales pour mépris persistant ou intimidation répétée.

Cependant, il est probable qu'il y aura des circonstances où une poursuite pénale et l'imposition de sanctions pénales constituerait une réponse appropriée face au mépris persistant des exigences de la loi ou en cas d'intimidation ou de coercition répétée.

La *Loi sur l'équité salariale* du Québec.

Un modèle utile.

Le chapitre VIII de la loi du Québec fournit un modèle utile aux dispositions en matière pénale[22] :

> 115. Commet une infraction et est passible d'une amende d'au moins 1 000 $ et d'au plus 25 000 $ quiconque:
>
> 1° contrevient à une disposition du premier alinéa de l'article 10, des articles 14, 15, 16 ou 23, du deuxième alinéa de l'article 29, du premier alinéa de l'article 31, des articles 34, 35, 40, 71, 73 ou 75 ou du deuxième alinéa de l'article 76;
>
> 2° omet de fournir à la Commission un rapport, un renseignement ou un document visé à l'article 95 ou fournit un faux renseignement;
>
> 3° tente d'exercer ou exerce des représailles visées à l'article 107;
>
> 4° tente d'entraver ou entrave la Commission, un membre ou un mandataire de la Commission ou un membre de son personnel, dans l'exercice de ses fonctions.
>
> En cas de récidive, les montants prévus au premier alinéa sont portés au double.
>
> 116. Commet une infraction quiconque aide ou, par un encouragement, un conseil, un consentement, une autorisation ou un ordre, amène une autre personne à commettre une infraction visée à la présente loi.

[22] Québec, *supra*, note 14. Voir aussi l'article 60 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. 1985 chap. H-6.

> Une personne déclarée coupable en vertu du présent article est passible de la même peine que celle prévue à l'article 115.
>
> 117. Dans la détermination du montant de l'amende, le tribunal tient compte notamment du préjudice en cause et des avantages tirés de l'infraction.
>
> 118. Une poursuite pénale pour une infraction à la présente loi peut être intentée par la Commission.

Des dispositions de cette nature soulignent que les violations à une disposition en matière d'équité ne sont pas des pécadilles et qu'elles sont perçues, en réalité, en tant qu'un comportement criminel et qu'elles représentent une conduite qui va à l'encontre d'importants intérêts d'ordre publics.

14.6 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que les violations soient définies comme des infractions pénales et que la poursuite et l'imposition de sanctions pénales dissuasives soient un correctif disponible en vertu de cette nouvelle législation.

Exécution par les tribunaux

L'ordonnance du Tribunal devrait avoir le même effet que celle d'une cour.

L'article 57 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* dit ce qui suit :

> 57. Aux fins de leur exécution, les ordonnances rendues en vertu des articles 53 et 54 peuvent, selon la procédure habituelle ou dès que la Commission en dépose au greffe de la Cour fédérale une copie certifiée conforme, être assimilées aux ordonnances rendues par celle-ci[23].

Ces dispositions, qui ont pour effet de donner à l'ordonnance d'un tribunal administratif le même effet qu'à celle d'une cour de justice, permettent au tribunal administratif de faire appel aux pouvoirs d'exécution considérables des tribunaux judiciaires relativement aux ordonnances qui ont été rendues. Dans le cas des ordonnances visant des compensations monétaires, l'exécution d'une ordonnance par la cour de justice peut se faire au moyen des mêmes procédures que celles utilisées pour exécuter les ordonnances judiciaires, y compris en ayant recours à la saisie et à la vente judiciaire des biens. Si une ordonnance ainsi déposée n'est pas observée, ceux à l'avantage desquels

[23] Canada, *supra*, note 1.

l'ordonnance a été émise peuvent aussi intenter des poursuites pour outrage au tribunal.

Les ordonnances déposées en cour doivent être claires et spécifiques.

Il convient de noter qu'une cour à laquelle on demande de faire appliquer une ordonnance dans ce contexte ne peut user de ses pouvoirs exécutoires que si ce qui est exigé de la partie visée par l'ordonnance est clair. Il est donc important que les ordonnances déposées en cour soient claires et spécifiques. Cette question est surtout importante lorsque le tribunal a élaboré une solution de redressement complexe qui contient plusieurs composants interdépendants.

Les pouvoirs exécutoires de la cour sont utiles pour assurer la conformité.

Les questions soulevées dans les causes d'équité salariale conduiront souvent à des ordonnances touchant des aspects spécifiques du processus d'équité salariale, la responsabilité des participants à diverses étapes ou l'exigence de verser des sommes déterminées. Nous avons confiance que les mécanismes de mise en application à la disposition des cours aideraient à faire observer ces ordonnances. Le dépôt d'ordonnances devant les cours en vue de mise en application peut être utile dans certains cas de conduite, par exemple lorsqu'une ordonnance exige la cessation d'actes d'intimidation ou enjoint les parties d'agir de bonne foi; dans ces cas, le pouvoir d'un juge de déclarer une partie coupable d'un outrage au tribunal peut ajouter du poids à la mise à exécution des ordonnances du tribunal.

14.7 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie le dépôt et la mise à exécution des ordonnances par l'entremise de la Cour fédérale.

Conclusion

Le programme d'application des dispositions de la législation sur l'équité salariale que nous avons décrit dans le présent chapitre offrirait un large éventail de mesures correctives et de sanctions adaptées à différentes circonstances. Dans de nombreux cas, la façon la plus appropriée de poursuivre les objectifs de la loi consiste à mettre en place un processus d'information et d'aide propre à donner aux parties la connaissance et les compétences dont elles ont besoin pour modifier leurs régimes de rémunération afin de se conformer à la loi, et à les convaincre de l'importance sociale des politiques qui y sont formulées.

Il est nécessaire, cependant, de prévoir des situations où ce processus éducatif et concerté ne réussira pas à apporter les changements requis. Dans ce cas, la législation doit prévoir des mesures correctives et des sanctions qui inciteront à la

conformité et, dans des circonstances extrêmes, constitueront une punition pour conduite indésirable.

Le catalogue de mesures correctrices que nous avons dressé dans le présent document vise l'exécution d'une loi particulière portant sur la question importante, mais limitée, de l'équité salariale. Si nous espérons qu'une loi sur l'équité salariale du genre de celle que nous proposons dans le présent rapport aura un effet positif sur la correction de la discrimination salariale, nous avons conscience du fait que cette loi ne saurait exister dans un vacuum. Le programme réglementaire dont il est question ici doit être considéré dans le contexte plus vaste des mesures qui doivent être prises par les gouvernements et d'autres acteurs sociaux pour améliorer la situation économique des femmes et créer un climat leur permettant d'exploiter pleinement leur potentiel en tant que contribuables et que membres à part entière de la société canadienne. L'engagement pris par le Canada dans les tribunes internationales et formulé dans l'ouvrage intitulé *À l'aube du XXI^e siècle : plan fédéral pour l'égalité entre les sexes*[24], exige l'évaluation de nombreux facteurs ayant une incidence sur les femmes, y compris les soins aux enfants, les possibilités d'éducation et l'accès à l'emploi.

Nous pensons que les mesures d'exécution que nous avons suggérées fourniront un appui solide à la mise en œuvre de la législation consacrée à la question de l'équité salariale, mais il est certain qu'elles auront beaucoup plus d'effet encore dans un environnement caractérisé par une mobilisation générale à l'appui du non-sexisme et de l'égalité des femmes.

[24] Condition féminine Canada (CFC), *À l'aube du XXI^e siècle : plan fédéral pour l'égalité entre les sexes*, 1995.

Chapitre 15 – Échéanciers et dispositions transitoires

Dans ce chapitre, nous traiterons de deux défis à surmonter lors de l'implantation d'une nouvelle législation sur l'équité salariale. Le premier sera de fixer des délais raisonnables afin que les employeurs puissent prendre les mesures nécessaires afin de se conformer à la loi.

Deux défis à l'implantation d'une nouvelle législation sur l'équité salariale.

Le deuxième défi consistera à préciser l'orientation des programmes ou systèmes d'équité salariale déjà en place et l'état d'avancement des affaires en cours en vertu de l'article 11 de la Loi canadienne sur les droits de la personne (LCDP).

Délais et échéanciers

L'établissement d'échéanciers pertinents, quant à l'accomplissement du processus d'équité salariale, représente un enjeu de taille qui a constitué un dilemme pour ceux appelés à formuler les lois en matière d'équité salariale.

Établir des échéanciers pertinents du processus d'équité salariale.

> [TRADUCTION] L'AFPC reconnaît que les échéanciers doivent demeurer circonstanciels pour éviter que les petits, moyens et gros employeurs, dont les compétences en matière d'équité salariale peuvent varier, ne se voient pas imposer des délais irréalistes parce que trop courts ou inutiles parce que trop longs, pour définir et mettre en œuvre un programme d'équité salariale.
>
> Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC), soumission finale au Groupe de travail sur l'équité salariale, novembre 2002, p. 8-9.

Dans certains cas, le processus d'équité salariale mettra en évidence un écart salarial relativement étroit devant être redressé dans le cadre du programme d'équité salariale. Dans d'autres cas, toutefois, cet écart pourrait s'avérer substantiel entre les emplois essentiellement masculins et essentiellement féminins. Le coût des rajustements pourrait alors être lourd pour l'employeur car en vertu des lois relatives à l'équité salariale, les employeurs n'ont habituellement pas la possibilité d'éliminer la discrimination en diminuant les salaires aux mieux-payés. Par conséquent, les rajustements doivent se faire à la hausse.

Les salaires ne peuvent pas être diminués afin d'éliminer la discrimination.

Pratiques salariales considérées discriminatoires.

D'autre part, il faut se rappeler que la nécessité de ces rajustements découle de pratiques salariales considérées discriminatoires. Les employés et leurs représentants soutiennent que les femmes, qui subissent déjà le fardeau financier de la discrimination, ne devraient pas avoir à attendre le plein rajustement de leur salaire pour une période indéterminée seulement afin d'alléger les soucis des employeurs. Comme le Congrès du travail du Canada l'a directement et clairement soulevé dans son texte au Groupe de travail :

> Les employeurs du secteur fédéral ont été obligés de ne pas faire de discrimination sur le plan des salaires pour plus de 25 ans. Une fois que l'on a constaté l'existence d'un écart sur le plan de l'équité salariale, cet écart doit être fermé—à brève échéance. Nous ne sommes pas en faveur d'accorder de longs délais pour fermer les écarts.
>
> Congrès du Travail du Canada (CTC), présentation finale au Groupe de travail sur l'équité salariale, novembre 2002, p. 10.

La Confédération des syndicats nationaux (CSN) a aussi signalé dans leur texte que d'autres avantages sont reliés au salaire, comme l'assurance-emploi et les pensions, et argumentent qu'il n'est pas raisonnable de permettre de longs délais pour effectuer ces corrections.[1]

Approche en Ontario et au Québec.

Les lois adoptées par l'Ontario et le Québec illustrent deux méthodes différentes pour résoudre ce problème.

La *Loi sur l'équité salariale* de l'Ontario[2] inclut au paragraphe 13(4) la disposition suivante :

> 13. (4) Les premiers rajustements de la rétribution en vertu d'un programme d'équité salariale sont versables à la date prévue à l'alinéa (2) e) et sont tels que la rétribution combinée payable aux termes de l'ensemble des programmes d'équité salariale de l'employeur au cours des douze mois qui suivent les premiers rajustements est majorée d'une somme qui n'est pas inférieure à la moins élevée des deux sommes suivantes :

---

[1] Confédération des syndicats nationaux (CSN), présentation au Groupe de travail sur l'équité salariale, juin 2002.

[2] Ontario, *Loi sur l'équité salariale*, L.R.O. 1990, chap. P-7.

a) la somme qui représente 1 pour cent de la masse salariale de l'employeur relative à la période de douze mois qui précède les premiers rajustements;

b) la somme nécessaire pour atteindre l'équité salariale.

Le paragraphe 13(5) prévoit, en outre, que les rajustements devraient être faits à la date anniversaire des premiers rajustements et que le total de chacun des rajustements relatifs à l'ensemble des programmes d'équité salariale de l'employeur est limité à 1 pour cent de la masse salariale.

Ces dispositions sont récurrentes, car la limite de 1 p. 100 continue de s'appliquer tant et aussi longtemps que l'écart salarial n'est pas comblé. Des dispositions semblables, relatives aux limites, faisaient aussi partie de la loi du Nouveau-Brunswick[3] et de celle de l'Île-du-Prince-Édouard.[4]

Approche de la Saskatchewan.

Selon l'*Equal Pay for Work of Equal Value et le Pay Equity Policy Framework*[5] de la Saskatchewan, les rajustements « sont tributaires du cadre fiscal du gouvernement », mais doivent être d'au moins 1 p. 100 de la masse salariale annuelle du groupe concerné. Le cadre n'inclut pas un échéancier obligatoire pour l'accomplissement de l'implantation des rajustements salariaux. Le comité de révision de la rémunération a la responsabilité d'assurer l'intégrité du projet d'équité salariale en recommandant que les rajustements salariaux soient implantés à l'intérieur d'une période de trois à cinq ans, en fonction de la faisabilité du projet et en prenant en considération les contraintes d'ordre fiscal.

Approche du Manitoba.

Au Manitoba, l'article 7(3) de la *Loi sur l'égalité des salaires*[6] prévoit aussi une limite de 1 p. 100 de la masse salariale annuelle. Cependant, cette limite ne s'applique que pour une période n'excédant pas quatre ans. Le résultat de cette disposition était effectivement de limiter les rajustements d'équité salariale à un maximum de 4 p. 100 de la masse salariale, même si l'écart salarial attribuable à la discrimination peut en fait excéder ce montant. Un recours invoquant l'inconstitutionnalité de cette disposition a été accueilli dans l'affaire de *Manitoba Council of Health Care Unions* c. *Bethesda Hospital.*[7] Dans cette cause, la Cour du Banc de la Reine du Manitoba a affirmé :

---

[3] Nouveau-Brunswick, *Pay Equity Act,* L.R.N.-B. 1973, chap. P-5.01.

[4] Île-du-Prince-Édouard, *Loi sur l'équité salariale,* R.S.P.E.I. 1988, chap. P-2.

[5] Gouvernement de la Saskatchewan, 1999.

[6] Manitoba, *Loi sur l'égalité des salaires,* L.M. 1985-86, chap. 21, C.P.L.M., chap. P13.

[7] *Manitoba Council of Health Care Unions* c. *Bethesda Hospital,* (1992), 88 D.L.R. (4th) 60 (Man. Q.B.).

> [TRADUCTION] L'article 7(3) est discriminatoire, dans le fait qu'il sanctionne, de façon légale, l'employeur qui continue de payer aux personnes qui font un « travail de femme », un salaire moindre que l'équivalent.

On ne s'est pas interrogé au sujet de la constitutionnalité des dispositions relatives au plafonnement des salaires, comme celles qui prévoient une progression graduelle des rajustements en matière d'équité salariale. À ce jour, aucun tribunal n'a été appelé à déterminer quels délais seraient raisonnables pour parvenir à l'équité salariale.

Le législateur québécois a opté pour une toute autre approche pour aborder cette question. Effectivement, l'article 37 de la *Loi sur l'équité salariale*[8] se lit comme suit :

> 37. Les ajustements salariaux requis pour atteindre l'équité salariale doivent avoir été déterminés ou un programme d'équité salariale doit avoir été complété, dans un délai de quatre ans de l'entrée en vigueur du présent chapitre.

L'article 38 prévoit que, dans les cas où seront utilisés des comparaisons de substitution, le programme d'équité salariale doit être terminé : soit dans le délai de quatre ans spécifié à l'article 37; soit dans un délai de deux ans de l'entrée en vigueur de toute réglementation spéciale concernant ce processus, selon le dernier terme atteint.

L'article 70 de la *Loi sur l'équité salariale*[9] prévoit :

> 70. Les ajustements salariaux peuvent être étalés sur une période maximale de quatre ans.
>
> Lorsqu'il y a étalement, les versements doivent être annuels et le montant de chacun doit être égal.

L'article 71 prévoit le paiement d'intérêts sur les rajustements non payés, en cas de non respect de l'échéancier applicable. L'article 72 donne cependant une certaine marge de manœuvre à la Commission de l'équité salariale dans l'application de la loi, lorsqu'un employeur peut démontrer qu'il lui sera difficile de suivre l'échéancier fixé :

> 72. La Commission peut, aux conditions qu'elle détermine, autoriser un employeur qui lui démontre son incapacité de verser les ajustements salariaux à prolonger d'un maximum de trois ans la période d'étalement de ces ajustements.

---

[8] Québec, *Loi sur l'équité salariale*, L.R.Q. 1996, chap. E-12.001.

[9] *Ibid.*

> Par ailleurs, la Commission peut, lorsqu'elle a des motifs raisonnables de croire que la situation financière de l'employeur s'est améliorée, exiger le versement de ces ajustements ou établir de nouvelles modalités.
>
> Elle peut à ces fins requérir de l'employeur tout document ou renseignement, notamment les résultats de toute démarche effectuée auprès d'une institution financière en vue d'obtenir un prêt.

La discrimination ne peut pas être corrigée du jour au lendemain.

Au cours des discussions, les représentants des employés ont reconnu que les formes de discrimination salariale sont souvent ancrées et qu'elles ne se corrigent pas du jour au lendemain. Ils ont aussi reconnu la complexité du processus de l'analyse des emplois et de l'attribution de valeur; un processus relativement long. Néanmoins, ils ont exprimé leurs préoccupations à l'égard des travailleuses, à qui on ne devrait pas demander de subir plus longtemps que nécessaire les conséquences d'une structure salariale discriminatoire. Ils ont aussi déclaré que la flexibilité permises par les échéanciers légaux ne devrait pas servir de porte de sortie aux employeurs récalcitrants ou négligents.

> La Loi doit préciser un calendrier réaliste et obligatoire pour l'exécution des travaux et le versement des rajustements salariaux.
>
> Nous recommandons que ces dispositions obligent les employeurs à exécuter les travaux d'équité salariale sans attendre à la dernière minute.
>
> [...]
>
> Dans l'esprit du droit à l'équité salariale, il est important que les employeurs corrigent les iniquités le plus rapidement possible.
>
> Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ), soumission au Groupe de travail sur l'équité salariale, avril 2002, p. 10.

> [TRADUCTION] On doit établir un calendrier précis à l'intérieur duquel réaliser l'équité salariale, notamment avec des délais fixes pour la sensibilisation, la mise en place, les relations avec les employés, le règlement des litiges et les versements finaux. Il faut prévoir des pénalités précises lorsque les obligations ne sont pas respectées. Sinon, il n'y aura aucune motivation à remplir ces obligations.
>
> British Columbia Federation of Labour (BCFL), soumission au Groupe de travail sur l'équité salariale, mai 2002, non paginé (sous la section « How will proactive pay equity legislation work? »).

Le droit à une rémunération égale pour un travail d'une valeur égale constitue un droit fondamental.

Même si nous avons souligné que de recevoir une rémunération égale pour un travail d'égale valeur est un droit fondamental de la personne, nous reconnaissons que les correctifs apportés à la discrimination salariale doivent s'inscrire dans une approche pratique et fonctionnelle. À cet égard, nous pensons que le modèle mis de l'avant dans la *Loi sur l'équité salariale* du Québec a beaucoup à offrir, pour les raisons suivantes :

- L'article 37 fixe une date cible précise à laquelle tous les employeurs doivent avoir complété le processus d'équité salariale. Il établit donc des paramètres clairs qui encadre la réalisation du dit processus.
- Même si on peut débattre de la durée de la période allouée, un délais de trois ans nous semble raisonnable pour la réalisation du programme d'équité salariale.
- L'article 70 donne une marge de manœuvre pour le paiement progressif des rajustements en matière d'équité salariale, mais contrairement à la loi ontarienne, il établit une date finale à laquelle l'employeur doit avoir effectué les rajustements. Ainsi, les pratiques salariales discriminatoires prennent fin à l'intérieur d'une période de temps déterminée, sans presser outre mesure l'employeur.
- L'article 72 donne une marge de manœuvre à l'organisme de surveillance en lui permettant d'accorder du temps additionnel à un employeur pour qui l'échéancier occasionnerait de réelles difficultés. Plutôt que de proroger les délais pour tous les employeurs, cet article impose aux employeurs désireux d'obtenir une prorogation de délais de démontrer en quoi leur situation ne leur permet pas de respecter l'échéance que leur fixe la loi.

Au Québec, la Loi prévoit aussi que le premier paiement doit être fait au moment où l'employeur affiche la version finale de son programme relatif aux rajustements salariaux. Nous pensons que la loi devrait spécifier que le premier rajustement soit payé à cette date.

Bien sûr, il faudra du temps avant que les organismes de surveillance mettent en place les politiques, les règles et les instruments qui permettront aux employeurs de respecter leurs obligations envers la loi. Par conséquent, nous suggérons—en prenant toujours l'exemple du Québec—que la période de trois ans attribuée à l'élaboration des programmes d'équité salariale débute un an après l'entrée en vigueur de la législation, de façon à permettre la mise en œuvre de la phase de démarrage des organismes de surveillance que nous décrivons au chapitre 17.

Le programme de contrats fédéraux (PCF).

Puisque nous avons recommandé que les contrats fédéraux soient assujettis à l'application de la législation par le truchement du Programme des contrats fédéraux (PCF), il est nécessaire que la loi indique dans quelle mesure l'échéancier s'appliquera à ces employeurs. Nous recommandons d'utiliser le même échéancier pour les employeurs du PCF, avec comme point de départ la date de formation du contrat.

15.1 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que :

- **tous les employeurs doivent compléter leurs programmes d'équité salariale dans la période désignée de trois ans, cette période devant débuter un an après l'entrée en vigueur de la législation;**
- **chacun des rajustements devra être d'au moins 1 p. 100 de la masse salariale, et le dernier rajustement sera égal à la somme de tous les rajustements encore dûs;**
- **les rajustements relatifs à l'équité salariale peuvent être étalés sur une période n'excédant pas trois ans; le premier rajustement devant être effectué au moment où l'employeur affiche le programme final d'équité salariale indiquant les délais dans lesquels seront versés les rajustements;**
- **les organismes de surveillance proposés, décrits au chapitre 17, peuvent allouer à un employeur jusqu'à deux périodes additionnelles d'un an chacune pour le paiement des rajustements salariaux si l'employeur peut démontrer que le paiement plus rapide occasionnera des contraintes excessives; et**

➤ **les employeurs régis par le Programme des contrats fédéraux (PCF) doivent se conformer au même échéancier, avec comme point de départ la date de formation du contrat.**

La façon dont nous avons fixé les délais indiquent aux parties qu'elles doivent préparer promptement leur programme d'équité salariale. Cependant, le programme d'équité salariale prévoit un nombre considérable d'activités auxquelles devront prendre part les participants et les organismes de surveillance proposés au chapitre 17 pendant la préparation du programme.

Les organismes de surveillance requièrent des ressources suffisantes.

Il en découle que l'on devrait fournir des ressources additionnelles aux organismes de surveillance pendant cette période cruciale. Cela nous assurera qu'ils pourront à la fois assister adéquatement les parties dans l'exécution de leurs programmes en matière d'équité salariale et trancher toutes questions litigieuses qui pourraient survenir lors de ce processus.

15.2 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie l'allocation de ressources additionnelles aux organismes de surveillance pour la période précisée dans la législation portant sur l'élaboration par tous les employeurs des programmes d'équité salariale.

L'élaboration des programmes d'équité salariale doit être établie en fonction d'échéanciers précis prévus dans la législation.

Lors des discussions, des intervenants ont fait valoir que l'établissement de délais précis pour la réalisation des programmes d'équité salariale ne garantit pas que les employeurs élaborerons de façon expéditive les plans d'action nécessaires. Il importe, à notre avis, que le processus commence le plus tôt possible, au début de la période prévue pour la préparation des programmes de façon à laisser suffisamment de temps pour les discussions et la révision des programmes, si nécessaire. Par conséquent, nous suggérons que la loi exige que les employeurs entreprennent le processus, au plus tard un an après l'entrée en vigueur de la loi.

Les employeurs devraient soumettre des rapports sur une base régulière.

En outre, les employeurs devraient être tenus de produire régulièrement un rapport sur l'évolution du programme d'équité salariale pendant la période stipulée par la loi. À notre avis, cela aiderait les participants en leur rappelant leur obligation de compléter leurs programmes dans les délais fixés. De plus, les organismes de surveillance pourraient ainsi cerner tout problème faisant surface lors de l'élaboration du programme. Même si la production de rapports aussi fréquents ne sera pas nécessaire une fois le programme mis en place, nous pensons qu'au stade préliminaire l'obligation de produire des comptes-rendus aiderait à établir une structure adéquate pour procéder à l'analyse de l'équité salariale.

15.3 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale oblige les employeurs à débuter le processus d'élaboration du programme d'équité salariale dans un délai maximum d'un an après son entrée en vigueur. Le Groupe de travail recommande aussi que les employeurs soient obligés de soumettre un rapport annuel sur l'état d'avancement de l'élaboration d'un programme d'équité salariale au cours de la période spécifiée dans la législation pour cette phase et qu'ils soient également obligés de soumettre un rapport annuel pendant la période où les rajustements salariaux sont effectués. Ces rapports peuvent être faits sous la forme et au moment de l'affichage que l'employeur doit effectuer à certaines étapes du processus.

Recommandation 15.3

Recommandation dissidente de la professeure Marie-Thérèse Chicha, membre du Groupe de travail.

À mon avis, afin que les organismes chargés de la surveillance de la Loi puisent bien exercer leurs fonctions, il est indispensable qu'ils reçoivent des rapports sur les programmes d'équité salariale élaborés dans les entreprises et sur le maintien de leurs résultats. Ces rapports consisteront dans l'envoi des trois affichages successifs requis lors de l'élaboration du programme ainsi que de celui qui est requis lors des opérations de maintien de l'équité salaraiale. À mon avis, il serait excessif de demander des rapports annuels durant les quatre années que peut durer l'élaboration du programme et par la suite durant les trois années sur lesquelles se fait l'étalement des versements car cela risque d'entraîner une charge trop lourde tant pour les employeurs que pour la Commission canadienne de l'équité salariale proposée.

C'est pourquoi je recommande de modifier la recommandation 15.3 qui devrait se lire comme suit :

Tous les employeurs sont tenus de commencer le processus d'élaboration du programme d'équité salariale dans un délai maximum d'un an après son entrée en vigueur. Tous les employeurs sont tenus de transmettre à la Commission canadienne

de l'équité salariale proposée une copie de tous les affichages, notamment ceux qui sont prévus aux chapitres 8 et 13, dès le moment où ils sont affichés dans leurs entreprises.

Surveillance

La nouvelle législation devrait prévoir des examens des programmes d'équité salariale.

Nous recommandons que la nouvelle législation exige des employeurs un rapport sur la préparation et l'implantation du programme d'équité salariale. Nous pensons que la législation devrait aussi prévoir la tenue d'un examen sur une base régulière et le pouvoir d'amender, si nécessaire, les programme d'équité salariale déjà mis en place. Au chapitre 13, lorsque nous traitions du maintien des programmes d'équité salariale, nous avons précisé les exigences à imposer quant à l'examen et à la mise à jour des programmes. Dans le chapitre 13, et ailleurs dans ce rapport, par exemple au chapitre 6 qui traitait des liens de successions, nous avons décrit diverses circonstances (ex : modifications majeures à la structure de l'entreprise, élimination ou addition de catégories d'emploi) qui peuvent entraîner la nécessité de procéder à l'examen et, selon le cas, à la modification d'un programme existant. Une plainte portée à un organisme de surveillance peut aussi déclencher un tel examen. Nonobstant les exigences particulières d'examen, nous serions en faveur d'instaurer un processus régulier d'examen.

15.4 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale exige que l'employeur révise le programme d'équité salariale à des intervalles prévues de trois ans, qu'il communique les résultats de cet examen aux employés qui auront la possibilité de soumettre des observations ou commentaires et qu'il présente un rapport sur les résultats à la Commission canadienne de l'équité salariale proposée, décrite au chapitre 17; un rapport concernant une révision du programme d'équité salariale déclenchée par une plainte ou par un changement de circonstances devra être considéré comme satisfaisant cette exigence.

Transition

Une période de transition est importante.

Le deuxième problème à résoudre est celui de déterminer le statut juridique des règlements à l'amiable, ou conclu en vertu de la *Loi sur l'équité salariale* d'une autre juridiction, convenu en matière d'équité salariale à la suite de litiges en vertu de l'article 11, d'arrangements à l'amiable, ou selon la *Loi sur l'équité salariale* adoptée dans d'autres juridictions. Il est

également nécessaire de respecter le statut des procédures déjà en cours. Cette question ne fut pas problématique lors de l'entrée en vigueur de Loi sur l'équité salariale puisqu'il n'y avait avant la venue de cette loi aucun processus reconnu d'équité salariale en Ontario. Cependant, au Québec, des règlements en matière d'équité salariale avaient déjà été conclus et des litiges se fondaient déjà sur des dispositions de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec. Il était donc nécessaire que la Loi donne se penche sur le statut juridique de ces règlements.

Le Chapitre IX de la loi québécoise traite du statut des programmes d'équité salariale terminés avant l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'équité salariale :*

> **Exigences**
>
> 119. Un programme d'équité salariale ou de relativité salariale complété avant le 21 novembre 1996 est réputé être établi conformément à la présente loi, s'il comprend :
>
> 1) une identification des catégories d'emplois et une indication de la proportion de femmes dans chacune de ces catégories;
>
> 2) une description de la méthode et des outils d'évaluation des catégories d'emplois retenus et l'élaboration d'une démarche d'évaluation qui a tenu compte, à titre de facteurs, des qualifications, des responsabilités, des efforts ainsi que des conditions dans lesquelles le travail est effectué; et
>
> 3) un mode d'estimation des écarts salariaux.
>
> **Comparaison des catégories d'emploi**
>
> Le programme doit, en outre, avoir permis la comparaison de chacune des catégories d'emplois à prédominance féminine à des catégories d'emplois à prédominance masculine.
>
> **Discrimination**
>
> L'employeur doit s'être assuré que chacun des éléments du programme d'équité salariale ou de relativité salariale, ainsi que l'application de ces éléments, sont exempts de discrimination fondée sur le sexe.
>
> **Exigences**
>
> Il en est de même pour un programme d'équité salariale ou de relativité salariale en cours le 21 novembre 1996, s'il remplit en outre à cette

date l'une ou l'autre des conditions suivantes:

1) le programme est complété pour au moins 50 % des catégories d'emplois à prédominance féminine en cause; ou
2) l'évaluation des catégories d'emplois est débutée.

Le chapitre IX exige aussi des employeurs désireux de se prévaloir de ces dispositions déterminatives qu'ils soumettent un rapport à la Commission de l'équité salariale pour démontrer que leur programme répond aux exigences. La Commission décidera par la suite si le programme décrit dans le rapport répond vraiment à ces critères.

Les dispositions transitoires de la législation du Québec créent la controverse.

Apparemment, cette disposition permet de vérifier, d'une manière pratique, si les programmes déjà en place répondent aux objectifs de la législation sur l'équité salariale, sans exiger que les employeurs reprennent l'ensemble du processus. Cependant, les syndicats et les représentants des employés ont perçu les dispositions de la loi québécoise comme un moyen par lequel les employeurs peuvent s'échapper de leurs obligations dictées par la *Loi sur l'équité salariale*. Le commentaire suivant exprimé par un syndicat québécois illustre bien cette position :

> La portée d'une loi sur l'équité salariale ne doit pas non plus être compromise en permettant des échappatoires aux employeurs comme c'est le cas avec le chapitre IX dans la loi québécoise. Ce chapitre d'exception dans la loi a permis à un très grand nombre d'employeurs de tous les secteurs d'activité de se dérober de l'obligation de réaliser l'équité salariale au Québec. [...] Sans détenir les chiffres réels, nous estimons que c'est pratiquement une travailleuse québécoise sur deux qui s'est vue exclue de l'application de la loi.
>
> Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ), soumission au Groupe de travail sur l'équité salariale, avril 2002, p. 7.

Afin d'exprimer leur opposition au chapitre IX de la loi québécoise, plusieurs syndicats ont contesté sa constitutionnalité devant la Cour supérieure du Québec. Dans un jugement rendu en début 2004, la Cour déclare que le chapitre IX est incompatible avec l'objectif déclaré de la *Loi sur l'équité salariale*

et aussi qu'il viole l'article 15 de la Charte canadienne[10]. Le 5 février 2004, le Procureur général du Québec a annoncé qu'il ne ferait pas appel du jugement.

Il est difficile d'identifier précisément les raisons du mécontentement face à cet aspect de la loi québécoise. Certains allèguent la passivité de la Commission de l'équité salariale face à son devoir de s'assurer que les employeurs appliquaient rigoureusement, dans l'établissement de leurs programmes d'équité salariale, les critères de la *Loi sur l'équité salariale*. On a fait le même reproche à la Commission en ce qui concerne sa tâche de vérifier que les dits programmes rencontraient les exigences prévues par la loi.

Il semble aussi que la référence aux « programmes de relativité salariale » de l'article 119 de la loi québécoise permette aux employeurs de mettre de l'avant des programmes sans tenir compte des critères appropriés en matière d'équité salariale. Nous ne recommandons pas que la loi fasse quelque référence que ce soit à de tels « programmes de relativité ».

L'article 119 de la loi québécoise prévoit l'approbation des programmes d'équité salariale déjà en cours lors de l'entrée en vigueur de la loi. Même lorsque l'on prend en considération que cette disposition n'entraîne que l'approbation des programmes qui ont déjà été appliqués à l'égard d'au moins 50 p. 100 des catégories d'emploi à prédominance féminine et lorsque l'évaluation des catégories d'emploi a déjà été entamée, il nous appert que le concept du « programme en cours » donne lieu à beaucoup trop d'incertitude.

L'équité salariale doit être prise au sérieux.

Il est essentiel pour garantir que l'objectif de l'a réalisation de l'équité salariale soit pris au sérieux que les méthodes adoptées pour combattre la discrimination salariale répondent également aux normes de non-sexisme; cette affirmation est une prémisse sous-jacente à l'adoption de toute nouvelle loi sur l'équité salariale relevant de la compétence fédérale. Pour que la loi ait un effet et une application uniforme, il est nécessaire de s'assurer que les rajustements salariaux et les échelles salariales sont évaluées en fonction de leur conformité avec de telles normes. Pour que la loi ait un effet et une application uniformes, les pratiques et structures salariales en place doivent être évaluées en vue d'assurer la conformité aux normes.

Plusieurs employeurs ont pris des mesures en vue d'implanter l'équité salariale.

Cependant, de nombreux employeurs relevant de la compétence fédérale ont fait des efforts considérables et consacré beaucoup de ressources pour réaliser les analyses et l'implantation des règlements en matière d'équité salariale. Certains ont procédé

---

10 Syndicat de la fonction publique c. Procureur général du Québec, [2004] J.Q. nº 21.

ainsi de par leur propre initiative, d'autre furent influencé par les litiges intentés en vertu de l'article 11. Au cours de ces procédures, bon nombre de règlements en matière d'équité salariale ont été examiné et commenté, souvent longuement, par un troisième parti—divers tribunaux administratifs et des cours de justice—en ce qui à trait à leur compatibilité avec les concepts d'équité salariale et de non-sexisme.

> La mise sur pied d'un nouveau régime de réglementation pour l'équité salariale ne devrait pas signifier que tous les employeurs assujettis à la réglementation fédérale seraient tenus d'élaborer de nouveaux plans d'équité salariale. De nombreux employeurs assujettis à la réglementation fédérale se sont engagés à appliquer l'équité salariale depuis 25 ans et possèdent des systèmes non sexistes bien établis, qui sont le fruit de beaucoup d'efforts et de plans élaborés de longue date.
>
> Association des banquiers canadiens (ABC), mémoire au Groupe de travail sur l'équité salariale, novembre 2002, p. 7.

Nous sommes d'avis que les programmes d'équité salariale élaborés dans les milieux de travail régis par le fédéral doivent se conformer aux normes requises par la nouvelle loi. Le système que nous proposons établit un processus qui assurera que ces normes seront non seulement rencontrées, mais aussi maintenu. Nous avons déjà souligné les critères utiles à l'évaluation des programmes d'équité salariale, mis l'emphase sur le besoin d'être conscients que des problèmes liés au sexisme pourraient ressurgir et nous avons offert l'opportunité aux employés de participer au processus de l'atteinte de l'équité salariale. Nous ne recommandons pas cependant l'insertion d'une « clause grand-père. » Une telle disposition empêcherait ou entraverait, l'évaluation objective à savoir si un programme d'équité salariale précis observe ou non les exigences légales.

Tous les employeurs doivent suivre le même processus lors de l'établissement d'un programme d'équité salariale.

Nous recommandons donc que tous les employeurs soit tenus de se conformer au processus concernant l'établissement d'un programme d'équité salariale tel que prévu par la loi. De cette façon, il sera possible de déterminer si le programme préexistant chez un employeur donné répond aux exigences légales. Une ligne de base constante constituerait aussi la seule mesure efficace pour garantir le maintien du bon rendement de ces programmes. Dans le cas où un programme préexistant serait jugé efficace pour redresser la discrimination salariale, il serait

assez simple de faire la preuve que ce programme respecte les exigences légales.

Depuis que l'article 11 est entré en vigueur en 1977, le Tribunal canadien des droits de la personne et diverses cours de justices furent appelées à trancher des questions qui demeurent pertinentes relativement à la compréhension de la nouvelle législation. Cette jurisprudence peut guider les parties dans leur progression vers l'atteinte de l'équité salariale. Lorsque c'est le cas, cette jurisprudence peut offrir un cadre utile aux parties alors que celles-ci continuent de progresser vers l'atteinte de l'équité salariale.

15.5 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que, lorsqu'une décision du Tribunal canadien des droits de la personne a été rendue à l'égard d'une question ou de la disposition finale d'une question par la Cour d'appel fédérale ou la Cour suprême du Canada, la disposition de cette question soit acceptée par les nouveaux organismes de surveillance proposés, décrits au chapitre 17, en matière d'équité salariale dans la mesure où elle est conforme aux dispositions de la nouvelle législation; toutefois, lorsque le jugement ou la décision concerne uniquement une partie de la main-d'œuvre couverte par un programme d'équité salariale, ce jugement devra être considéré comme faisant autorité seulement sur les aspects du programme pour lesquels celui-ci est directement pertinent.

Un autre problème se pose concernant les souscriptions et les litiges en cours d'instance devant la Commission canadienne des droits de la personne, le Tribunal canadien des droits de la personne ou devant une Cour de justice. Les parties impliquées dans certains dossiers, dossiers à l'étude depuis nombre d'année, ont consacré beaucoup de temps, et des ressources considérables, à l'analyse des questions en litige dans leur affaire. Ces parties ont des préoccupations légitimes en ce qui concerne le statut juridique réservé aux procédures qu'elles ont déjà entamées.

La nouvelle législation devra inclure des critères constants.

D'une part, les participants sont sans aucun doute inquiets de la possibilité que ces procédures onéreuses et dispendieuses n'aboutissent pas, et nous comprenons leur position. D'autre part, il importe que le nouveau régime législatif soit capable de développer des critères et des méthodes d'interprétation cohérents. Les parties en cause pourraient elles-mêmes préférer travailler à l'intérieur du nouveau cadre juridique.

Les parties pourraient, bien entendu, choisir de continuer les procédures entamées tout en prenant compte que certaines

questions pourraient s'avérer non pertinentes en raison des dispositions de la nouvelle loi; option peut-être intéressante si les procédures tirent à leur fin. Si les parties choisissent de poursuivre les procédures, leur aboutissement serait assujetti aux mêmes dispositions que nous avons suggérées précédemment pour traiter des poursuites déjà terminées. Dans la mesure où les résultats de ces procédures seraient cohérents et étroitement liés aux objectifs et à l'esprit de la nouvelle loi, ils pourraient servir de base à l'approbation du programme d'équité salariale.

Cependant, les parties qui ont entamé des procédures pourraient choisir d'y mettre fin si la nouvelle loi leur offre un recours plus efficace et plus rapide.

Quelle que soit leur décision, les parties en cause auront ces possibilités malgré l'adoption de la nouvelle loi.

Les systèmes de rémunération de tous les employeurs doivent répondre aux exigences de toute nouvelle législation.

Le passage d'un régime législatif à un autre est toujours difficile et, dans ce cas-ci, ce sera particulièrement compliqué du fait de la nature prolongée des procédures entamées en vertu de l'article 11, et aussi à cause de l'investissement considérable qui fut nécessaire à la poursuite de ces procédures. Il est possible qu'une partie substantielle de l'information recueillie et que les enseignements retenus concernant certaines questions puissent bien s'intégrer au contexte de la nouvelle législation. Nous anticipons que les nouveaux organismes de surveillance permettront aux parties de profiter de cette expérience d'une manière efficace et constructive. Toutefois, il faut s'assurer que les systèmes de rémunération de tous les employeurs répondre aux exigences de la nouvelle législation. Ceci étant dit, il est possible que les litiges qui ont été instaurés dans un contexte législatif différent soient d'une assistance limitée dans cet environnement modifié.

Au moment où la nouvelle loi entrera en vigueur, certaines plaintes déposées en vertu de l'article 11 seront encore pendantes devant la Commission canadienne des droits de la personne. Plutôt que d'exiger qu'un nouveau processus d'enquête soit entrepris, nous recommandons que les enquêtes en cours soient achevées la CCDP et que les résultats soient communiqués aux organismes de surveillance proposés afin d'administrer la nouvelle loi.

15.6 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que, dans le cas où une plainte est sous enquête par la Commission canadienne des droits de la personne, cette enquête soit poursuivie jusqu'à sa conclusion. Dans le cas où il y aurait une recommandation de référer la plainte pour jugement, celle-ci serait référée au Tribunal canadien de l'équité salariale proposé, décrit au chapitre 17.

Chapitre 16 – L'équité salariale et la négociation collective

Dans le présent chapitre, nous nous efforcerons de déterminer si la législation sur l'équité salariale peut être compatible avec la négociation collective, qui touche de nombreux travailleurs relevant de la compétence fédérale. Il s'agit là d'une question complexe. Bien que les syndicats aient pris les devants dans plusieurs cas en adressant les requêtes en matière d'équité salariale au nom des travailleurs qu'ils représentent, on ne peut se fonder entièrement sur les structures et les cadres juridiques actuels régissant la négociation collective pour procéder à une offensive globale contre la discrimination salariale, car ils présentent certaines limites à cet égard.

Nous nous pencherons sur les caractéristiques de base du régime canadien de négociation collective et tenterons de déterminer comment on pourrait l'harmoniser avec les changements souhaitables concernant la législation sur l'équité salariale. Nous examinerons également les rôles respectifs que peuvent jouer les syndicats et les employeurs ainsi que les répercussions éventuelles qu'auraient ces rôles sur la négociation collective sous sa forme actuelle.

> À tous les points de vue, les femmes syndiquées sont manifestement mieux loties que celles qui ne sont pas syndiquées.
>
> Anne Forrest, *Après le rajustement au titre de la parité salariale : la négociation collective peut-elle maintenir la parité salariale pour un travail de valeur égale?* Document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2003, p. 3.

La négociation collective : un outil efficace pour les travailleurs.

La négociation collective s'est révélée pour les travailleurs canadiens un moyen efficace d'améliorer leur situation économique et de commencer à exercer une certaine influence sur leur employeur pour ce qui est de leurs conditions d'emploi. On observe un écart marqué entre la rémunération des travailleurs selon qu'ils sont représentés ou non par un syndicat, mais cet écart diminue légèrement en période de ralentissement économique. Des études qui ont été effectuées donnent à penser aussi que la syndicalisation contribue à réduire l'écart salarial entre les travailleurs et travailleuses régis par une convention

collective[1]. Par exemple, selon une étude récente utilisant des données de 1997 sur les disparités salariales en général, le revenu horaire des travailleuses syndiquées représentait 86,6 p. 100 de celui de leurs homologues masculins; comparativement à 76,5 p. 100 parmi la main-d'œuvre non syndiquée[2].

Le régime canadien de négociation collective

Selon la prémisse de base du régime législatif régissant la négociation collective, les travailleurs devraient être autorisés à mettre en commun le pouvoir de négociation qu'ils possèdent en tant qu'individus afin d'être en mesure de traiter davantage d'égal à égal avec leur employeur. Compte tenu des restrictions législatives concernant les relations contractuelles traditionnelles entre les employeurs et leurs différents employés, il fallait instaurer un cadre législatif permettant et appuyant une relation fondée sur une intervention collective et non individuelle des employés.

Les points communs dans la négociation collective au Canada.

Le cadre législatif distinct en place en Amérique du Nord a vu le jour aux États-Unis dans les années 30, plus précisément au moment de l'adoption de la *Wagner Act* en 1935, et il est apparu au Canada dans les années 40. En vertu de la constitution, la législation canadienne sur la négociation collective relève des provinces, exception faite des lois régissant les employés de compétence fédérale, dont les intérêts sont au cœur du présent rapport. Bien que la législation sur la négociation collective varie d'une province et d'un territoire à l'autre, elle comporte d'importants points en communs à l'échelle du Canada.

Des tribunaux du travail indépendants.

- **La prise de décisions par les tribunaux du travail indépendants.** En vertu de la législation relative à la négociation collective en vigueur dans les provinces et les territoires canadiens, les décisions concernant l'interprétation et l'application de ces dispositions législatives sont prises par des tribunaux indépendants composés de représentants d'employés et d'employeurs, ainsi que de tiers neutres par rapport aux intérêts en jeu. Au niveau fédéral, la fonction publique est régie par la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*[3], qui est

---

[1] Par exemple, voir Anne Forrest, *Après le rajustement au titre de la parité salariale : la négociation collective peut-elle maintenir la parité salariale pour un travail de valeur égale?* Document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2003, p. 6.

[2] Marie Drolet, *L'écart persistant : nouvelle évidence empirique concernant l'écart salarial entre les hommes et les femmes au Canada*, 2001, Statistique Canada, Direction des études analytiques, Série de documents de recherche, nº 157, p. 29.

[3] Canada, *Loi sur les relations de travail*, L.R.C. 1985, chap. P-35.

administrée par la Commission des relations de travail dans la fonction publique. Les autres employeurs relevant de la compétence fédérale sont régis par le *Code canadien du travail*[4], *Partie I*, qui est administré par le Conseil canadien des relations industrielles.

Le droit d'association.

➤ **Le droit d'association**. Aux termes de la législation canadienne sur la négociation collective, les employés peuvent décider d'être représentés par un syndicat dans le but de négocier collectivement avec leur employeur. Ce choix leur permet de maximiser leur influence économique sur ce dernier. Il permet également à ces employés d'aider à déterminer les conditions et les règles auxquelles ils seront assujettis dans leur milieu de travail.

> [TRADUCTION] La négociation collective n'est pas simplement un outil à utiliser à des fins externes, qu'il s'agisse de l'obtention de banals gains monétaire ou de l'établissement d'une règle de droit privée visant à protéger la dignité de l'employé en présence de l'autorité du gestionnaire. La négociation collective a plutôt une valeur intrinsèque en tant qu'expérience d'autonomie. C'est la façon dont les employés contribuent à fixer les modalités du travail au lieu d'accepter tout simplement ce que l'employeur décide de leur donner (si l'employeur est bienveillant, cela équivaut à une rémunération généreuse ou à une supervision limitée).
>
> Paul Weiler, *Reconcilable Differences: New Directions in Canadian Labour Law*, Toronto, Carswell, 1980, p. 33.

L'unité de négociation appropriée.

➤ **L'unité de négociation appropriée**. Le concept de l'unité appropriée de négociation permet de mesurer si les employés ont choisi d'être représentés par un syndicat. Un groupe d'employés, déterminé selon des critères de cohérence et d'intérêt, constitue l'unité utilisée pour déterminer si une majorité d'employés est favorable au recours à la négociation collective pour définir leurs conditions de travail avec leur employeur.

La représentation exclusive.

➤ **La représentation exclusive**. Si un syndicat réussit à démontrer qu'il jouit de l'appui de la majorité des salariés compris dans l'unité appropriée de négociation, il pourra être accrédité pour représenter ce groupe de salariés. Le

[4] Canada, *Code canadien du travail*, L.R.C. 1985, chap. L-2.

syndicat obtient donc le statut juridique de représentant exclusif du groupe pour fixer les conditions de travail de ces employés et l'employeur n'a pas le droit de négocier séparément avec les employés ni de reconnaître aucun autre représentant pour ces derniers.

Le devoir de négocier.

➤ **Le devoir de négocier.** L'employeur et le syndicat sont légalement tenus de négocier de bonne foi pour parvenir à une entente; il s'agit là d'une des caractéristiques les plus importantes du droit d'après-guerre régissant la négociation collective. Ces dispositions ne présupposent pas un résultat particulier, mais elles obligent l'employeur à participer à un processus de négociation sérieux dans le but d'en arriver à un accord.

La limitation des droits de grève et de lock-out.

➤ **La limitation des droits de grève et de lock-out.** Pour faire contrepoids au statut juridique conféré aux syndicats et au devoir imposé aux employeurs de négocier de bonne foi, les législatures canadiennes, y compris le Parlement, ont limité l'utilisation de moyens de pressions économiques pour atteindre les objectifs de la négociation collective. Au niveau fédéral et ailleurs et l'obligation de faire plutôt appel à un mécanisme de règlement des griefs. Entre deux conventions collectives, mentionnons notamment les dispositions interdisant la grève pendant de la durée d'une convention collective, la législation limite le recours à la grève et au lock-out par des moyens tels que le vote de grève obligatoire et l'obligation de recourir à la médiation ou à d'autres modes de règlement des différends.

Le devoir de juste représentation.

➤ **Le devoir de juste représentation.** En vertu de la législation canadienne en matière de négociation collective, les syndicats obtiennent un droit de représentation exclusif sur la base de l'appui majoritaire au sein d'une unité d'employés définie. Pour assurer l'exercice de ce droit d'une manière impartiale pour tous les travailleurs de l'unité de négociation, la législation impose aux syndicats le devoir de représenter tous les employés de bonne foi, sans discrimination et sans être arbitraire. Ces dispositions n'empêchent pas un syndicat de prendre une décision faisant en sorte qu'un employé ou un groupe d'employés se trouve relativement désavantagé, pour autant que cette décision ne compromette pas injustement ou invariablement les intérêts de n'importe quels employés faisant partie de l'unité de négociation.

> Le régime d'accréditation nord-américain, avec son pattern d'accréditation par établissement, se démarque des régimes européens, où la négociation sectorielle et multipatronale, qu'elle soit nationale ou régionale, constitue la norme.
>
> Gregor Murray et Pierre Verge, *La représentation syndicale : Visage juridique actuel et futur*, 1999. Comme il est cité dans France Saint-Laurent, *recherche sur l'obligation du maintien sur l'équité salariale*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002, p. 2.

Une forte décentralisation.

Une forte décentralisation constitue l'une des caractéristiques frappantes du régime de négociation collective qui a émergé par suite de cette législation. Pour commencer, on considère que la négociation collective fait en sorte que les contrats de travail individuels cèdent la place à un type différent de relations contractuelles entre un employeur et ses employés. Sauf dans certains milieux industriels spécialisés, comme la construction, ni les politiques ni les lois déjà existantes n'appuient vraiment les structures de négociation qui font intervenir plus d'un employeur ou plus d'un syndicat. Les premières lois relatives à la négociation collective furent rédigées dans un contexte nord-américain, où les gouvernements n'assuraient traditionnellement guère de coordination et où l'activité économique n'était pratiquement pas réglementée; malgré le rôle accru de l'activité dirigée par le secteur public et l'élargissement de la négociation collective aux fonctionnaires, le prototype de l'employeur autonome est réputé la norme dans les diverses lois abordant la négociation collective.

Empêcher la fragmentation des relations de travail.

Lorsqu'il s'agissait de définir les unités de négociation appropriées, la préoccupation première des commissions des relations de travail fut d'établir des relations viables et dynamiques en matière de négociation collective. Ces commissions ont souvent manifesté une préférence, face à une unité de négociation englobant tous les employés d'un même employeur[5]. Cette préférence tient au fait que l'approche, d'une part, permettrait la création de syndicats bénéficiant d'un solide appui et de ressources considérables et, d'autre part, empêcherait la fragmentation des structures organisationnelles et des relations de travail.

---

[5] Par example, *Insurance Corporation of British Columbia and Canadian Union of Public Employees*, [1974] 1 Can. L.R.B.R. 403.

Une communauté d'intérêts.

En fait, la délimitation de la plupart des unités de négociation s'est écartée de ce modèle. Les commissions des relations de travail ont été réticentes à priver des groupes d'employés d'une possibilité d'exercer leur droit de demander l'accès à la négociation collective si l'unité qu'ils proposent, même si elle n'est pas idéale, offre une base adéquate pour permettre la négociation collective. Ces tribunaux ont par ailleurs reconnu qu'une forte « communauté d'intérêts » entre les employés, en ce qui a trait à l'emplacement géographique, à la fréquence de la rémunération, au type de travail effectué et à d'autres facteurs communs, peut être importante pour nouer des relations viables.

La prémisse générale de la négociation collective au Canada.

Le point d'ancrage de la législation canadienne en matière de négociation collective réside dans le fait que la négociation se fera au niveau d'un seul employeur. De fait, comme l'on reconnaît la légitimité des petites unités de négociation sur la base de la volonté des employés ou du facteur de la communauté d'intérêts, les unités de négociation qui regroupent vraiment « tous les employés » sont relativement peu nombreuses. La plupart ne représentent pas l'ensemble des employés d'un employeur. Il peut y avoir d'autres unités de négociation dans le milieu de travail ou il est possible que certains employés n'aient pas accès à la négociation collective. Par exemple, il arrive assez souvent que le personnel de la production d'un employeur soit représenté par un ou plusieurs syndicats, mais non le personnel de bureau, d'administration et des ventes, ni le personnel au service de la technologie de l'information.

De nombreuses unités de négociation.

Bien que les commissions des relations de travail aient tenté d'éviter une fragmentation indue, on continue de trouver au Canada de nombreuses unités de négociation où un syndicat négocie au nom d'un sous-ensemble du personnel d'un employeur, séparément ou même en concurrence avec d'autres employés ou leur syndicat.

La négociation collective a des répercussions importantes pour les femmes.

L'accès à la négociation collective a eu des répercussions importantes pour les femmes, comme pour les hommes, au chapitre des hausses salariales. Toutefois, la nature décentralisée de la négociation collective et l'importance continue du critère de « communauté d'intérêts » pour définir les unités de négociation, semblent dans un certain sens avoir renforcé la ségrégation professionnelle envers les femmes. Selon une étude portant sur un échantillon de conventions collectives conclues en Ontario et régissant au moins 200 travailleurs, plus des deux tiers des femmes syndiquées devraient changer d'emploi pour éliminer la ségrégation professionnelle; la proportion serait à peu près la même àl'échelle de l'économie dans son ensemble[6].

---

[6] Janet Currie et Richard Chaykowski, « Male Jobs, Female Jobs and Gender Gaps in Benefits Coverage in Canada », dans Solomon W. Polachek (sous la dir. de), 14 *Research in Labor Economics*, 1995, (Greenwich, Conn., et Londres, JAI Press), p. 171-210.

La ségrégation professionnelle.

Une étude des effets de la négociation collective a mis en évidence la réduction des disparités salariales au sein de groupes de travailleurs syndiqués, de même que le fait que les facteurs personnels, par exemple, le niveau d'études et l'expérience sur le marché du travail, ont une incidence moindre sur le niveau de rémunération[7]. L'importance accordée à la réduction de la différenciation entre les employés est généralement dans l'intérêt des travailleurs désavantagés[8] et on pourrait s'attendre à ce qu'il soit bénéfique aux femmes. Toutefois, dans le cas des femmes, l'effet semble avoir été amorti par le degré élevé de ségrégation professionnelle, observé dans le secteur syndiqué par les membres des différentes unités de négociation[9].

On peut dire que la législation régissant la négociation collective au Canada impose un processus plutôt qu'un résultat. Ces lois confèrent une légitimité aux syndicats et établissent les règles du processus de négociation. En règle générale, elles n'obligent pas les parties à négocier sur un sujet particulier ou à conclure une entente sur un élément quelconque, mais ces dernières doivent faire des efforts sincères pour y parvenir.

Une négociation collective « libre ».

Ce modèle se caractérise souvent par une négociation collective « libre », car il laisse aux parties la latitude de façonner le déroulement et le contenu de leurs négociations et leur permet, sous réserve de certaines conditions, de mettre à l'épreuve leur « volonté économique » mutuelle. Ce processus permet aux parties de définir les grands enjeux et de se faire connaître mutuellement les coûts qu'ils sont prêts à assumer pour atteindre les objectifs qu'ils visent dans la négociation[10].

Pourtant, ce serait exagéré de décrire la négociation collective en tant qu'institution dans laquelle le seul facteur contraignant les parties en bout de ligne est la mesure dans laquelle elles sont prêtes à assumer d'importants risques financiers pour atteindre les objectifs de la négociation. Comme l'a fait remarquer Anne Forrest :

---

7 Dwayne Benjamin, Morley Gunderson et W. Craig Riddell, *Labour Market Economics: Theory, Evidence and Policy in Canada*, 4e éd., 1998, (Toronto, McGraw-Hill Ryerson).

8 Richard Chaykowski et George A. Slotsve, « Unions, Inequality and the Distribution of Income in Canada: Evidence from the 1994 Survey of Labour and Income Dynamics », 1999, Workplace Gazette, Vol. 2, No,. 4, p. 85-99; et L.N. Christofides et R. Swindinsky, « Wage Determination by Gender and Visible Minority Status: Evidence from the 1989 LMAS », *Analyse des Politiques*, 1994, Vol. 20, No. 1, p. 34.

9 Anne Forrest, *supra*, note 1, p. 18.

10 Paul Weiler, présentation au Groupe de travail sur l'équité salariale, 28 juin 2002.

> Une définition même modeste de négociations collectives libres, c'est-à-dire libre en tenant compte des contraintes juridiques établies dans les années suivant immédiatement 1945, ne tiendrait pas la route. Au fil des années, on a changé et resserré les règles, principalement en réaction aux grèves. Le militantisme syndical et la menace perçue à la stabilité économique ont servi de justification pour imposer de nouvelles contraintes importantes au processus de négociation collective, notamment le contrôle des salaires dans les secteurs public et privé. La réglementation a visé particulièrement le droit de grève. Panitch et Swartz (1993) ont examiné en long et en large l'ampleur des interventions restreignant les négociations collectives et leurs conséquences. Ils ont conclu que les négociations collectives ne sont pas du tout libres au Canada.
>
> Anne Forrest, *Après le rajustement au titre de la parité salariale : la négociation collective peut-elle maintenir la parité salariale pour un travail de valeur égale?* Document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2003, p. 38-39.

Une négociation collective limitée.

En fait, la négociation collective est limitée par différentes contraintes fondées sur les décisions prises par les gouvernements en ce qui a trait aux politiques en matière d'économie et de politique. Outre les limitations des droits de grève et de lock-out mentionnés dans le passage ci-dessus, les parties doivent négocier en respectant le cadre établi par la législation concernant les normes du travail, la santé et la sécurité au travail, les droits de la personne ou les politiques anti-inflation. Ils ne peuvent pas conclure une entente incompatible avec ces politiques d'ordre publique.

> Les considérations économiques et sociales ont toujours façonné la législation et les politiques du travail bien au-delà des préoccupations et des besoins réels des travailleurs et des employeurs. Si la parité salariale est maintenant une politique publique importante, il n'y a aucune raison valable pour que cet objectif n'influe pas sur les politiques et les structures des négociations collectives.
>
> Anne Forrest, *Après le rajustement au titre de la parité salariale : la négociation collective peut-elle maintenir la parité salariale pour un travail de valeur égale?* Document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2003, p. 39.

La négociation collective relevant de la compétence fédérale

Un recul graduel du taux de syndicalisation.

Au Canada, on a observé au cours des deux dernières décennies un recul graduel du taux de syndicalisation, qui a été ramené d'un peu plus de 36 p. 100 en 1985 à un peu plus de 32 p. 100 en 1999[11]. Le déclin n'a pas été stable. En 1997, l'Organisation internationale du travail a signalé que le taux de syndicalisation au Canada avait en réalité augmenté de 1,8 p. 100 entre 1985 et 1995[12].

Le taux de syndicalisation au niveau fédéral est légèrement plus élevé que dans n'importe quelle province. Le taux de syndicalisation à l'extérieur de la fonction publique se situe autour de 50 p. 100. Puisque le taux de syndicalisation dans la fonction publique est très élevé, le taux global serait plus élevé, s'il était inclus.

On observe de nombreuses relations entre employeurs et employés non syndiqués dans les milieux de travail relevant de la compétence fédérale et que certaines industries importantes, notamment le secteur bancaire, ne sont guère touchées par la négociation collective. Néanmoins, cette forme de négociation a une grande incidence dans ces milieux et toute analyse correspondant à une nouvelle législation sur l'équité salariale devrait prendre en compte les structures et les pratiques de la négociation collective.

La fonction publique fédérale

La fonction publique fédérale est unique.

Dans les chapitres 1 et 7, nous avons fait état de certains aspects complexes des relations de travail entre le Conseil du Trésor et les fonctionnaires fédéraux. Bien qu'il y ait dans les milieux de travail relevant de la compétence fédérale plusieurs employeurs dotés d'un effectif nombreux et varié, la fonction publique fédérale est unique au chapitre de la variété du travail effectué et du nombre d'employés. Renaud Paquet et Jacques André Lequin font remarquer :

---

11 Richard Chaykowski, *Réaliser l'équité salariale dans le cadre d'un système transformé de relations de travail et de relations industrielles*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002, p. 11.

12 Organisation internationale du travail (OIT), *ILO Highlights Global Challenges to Trade Unions*, communiqué de presse de l'Organisation internationale du travail, 4 novembre 1997.

> Ce n'est donc pas là où le secteur public fédéral se distingue mais plutôt au niveau de sa taille en comparaison des autres entreprises de juridiction fédérale ainsi que de la complexité de ses structures de relations de travail.
>
> Renaud Paquet et Jacques-André Lequin, Les interrelations entre les processus de relations de travail et l'équité salariale : le cas particulier de la fonction publique fédérale. Document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2003, p. 3.

Les employés de la fonction publique, dont le nombre dépasse 200 000, sont représentés par 17 agents de négociation. Dans certains cas, l'agent représente à une seule table de négociation des employés appartenant à de nombreux groupes professionnels. Dans d'autres cas, une convention collective distincte s'applique à un plus petit groupe de classes d'emplois davantage apparentées[13].

La Loi sur les relations de travail dans la fonction publique.

Les caractéristiques propres aux relations de travail dans la fonction publique fédérale sont régies par une loi spéciale, soit la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, qui décrit un régime intégré pour composer avec les caractéristiques uniques de cet environnement de négociation[14].

La négociation collective et l'équité salariale

Les études et les opinions auxquelles nous avons accès présentent deux positions différentes concernant le lien qui devrait exister entre la négociation collective et le processus de réalisation de l'équité salariale.

Selon la première position, les mécanismes mis en place pour réaliser l'équité salariale devraient, autant que possible, s'inscrire en harmonie avec la structure de négociation existante. Les relations en matière de négociation collective entre un employeur et un syndicat représentant ses employés servent de fondement à un processus dynamique et organique par lequel les aspirations des employés et les ressources de l'employeur sont analysées et pesées jusqu'à ce que les deux parties trouvent un équilibre

---

13 Renaud Paquet et Jacques-André Lequin, *Les interrelations entre les processus de relations de travail et l'équité salariale : le cas particulier de la fonction publique fédérale*. Document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2003, p. 4.

14 Il est important de noter les changements potentiels, au sein de ce régime, qui peuvent découler de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, adoptée en novembre 2003.

acceptable. Ce processus subit l'effet du marché et du pouvoir de négociation des parties en cause, de même que des concessions qu'elles sont prêtes à faire et des priorités qu'elles établissent.

D'après ce point de vue, la résolution des questions salariales associées à l'équité salariale à l'extérieur du cadre de ce processus minerait la négociation collective. Les employés disposeraient ainsi d'un outil non soumis à la rigueur du processus de négociation pour obtenir des augmentations salariales, ce qui imposerait un fardeau supplémentaire aux employeurs. Invoquant les dispositions de la législation sur l'équité salariale qui prévoient que la rémunération de tous les employés doit être évaluée, ceux qui appuient cette option font valoir qu'elle permet aux employés ayant choisi de ne pas être représentés par un syndicat ou ayant opté pour un syndicat qui ne déploie pas de moyens de pression économiques pour atteindre les objectifs de la négociation de bénéficier des rajustements salariaux sans y mettre l'effort et sans assumer les coûts financiers et autres que peut entraîner la négociation collective[15].

La structure de la négociation collective au Canada.

Au Canada, le processus de négociation collective que l'on vient de décrire repose sur une structure précise. Les caractéristiques de cette structure sont définies par la composition de l'unité ou des unités de négociation d'employés qu'un Conseil des relations de travail a jugé aptes à négocier collectivement avec l'employeur. La détermination des conditions de travail des salariés de l'unité de négociation constituent l'enjeu principal de la négociation entre l'employeur et le syndicat accrédité pour représenter les employés de l'unité de négociation. Ceux qui partagent le point de vue que nous exposons ici estiment non seulement que la négociation collective est le meilleur moyen de réaliser l'équité salariale, mais croient également que la structure fondée sur l'unité de négociation est la base la plus fonctionnelle lorsqu'il s'agit d'effectuer des comparaisons en matière d'équité salariale.

La signification de « l'établissement » selon le Tribunal canadien des droits de la personne.

Dans l'affaire *Syndicat canadien de la Fonction publique* c. *Lignes aériennes Canadien International ltée*[16], le Tribunal canadien des droits de la personne a conclu, comme nous l'avons vu, que les différentes « unités » de négociation constituaient l'« établissement » répondant le mieux à la description faite à l'article 10 de l'*Ordonnance de 1986 sur la parité salariale* d'une organisation qui représente une entité administrative dotée d'une même politique en matière de salaires et de personnel.

---

15 Paul Weiler, *supra*, note 10; Mark Killingsworth, *Reforming Equal Pay for Work of Equal Value*, présentation au Groupe de travail sur l'équité salariale, février 2003.

16 *Syndicat canadien de la Fonction publique* c. *Lignes aériennes Canadien International ltée*, (1998), 34 C.H.R.R. D/442 (T.C.D.P.).

En approuvant cette décision, Paul Weiler a signalé que le Tribunal avait souligné qu'il était pratique d'établir des comparaisons en matière d'équité salariale au sein de l'unité régie par une convention collective unique :

> [TRADUCTION] À mon avis, le Tribunal canadien des droits de la personne a tiré la conclusion de droit appropriée, malgré toute préoccupation éventuelle selon laquelle celle-ci empêcherait un groupe d'employés à prédominance féminine de trouver un groupe d'employés à prédominance masculine avec lequel comparer la valeur de son travail. En arrivant à cette conclusion, le Tribunal s'est appuyé sur ses constatations voulant que, d'après les faits en cause, les différentes conventions collectives s'appliquant à chaque unité de négociation établissaient des politiques en matière de salaires et de personnel différentes pour chacune. Puisque ces « conventions collectives et unités de négociation [...] constituent le principal mécanisme par lequel les employés syndiqués déterminent leur salaire et leurs conditions de travail au cours de la négociation avec leur employeur », cela a empêché la création d'un établissement unique regroupant les pilotes, les agents de bord et le personnel technique d'Air Canada et des Lignes aériennes Canadien.
>
> Paul Weiler, présentation au Groupe de travail sur l'équité salariale, juin 2002, p. 12.

Argument : le fait de séparer l'équité salariale du processus de négociation pourrait altérer l'effet de ce dernier.

Weiler et d'autres soutiennent que le fait de dissocier les questions relatives à l'équité salariale du processus de négociation porterait atteinte à l'intégrité de la négociation collective et altérerait l'impact de ce moyen important par lequel les employés peuvent influencer leurs conditions de travail. Ils sont également d'avis que la structure des unités de négociation sur laquelle repose le processus de négociation est le cadre de travail le plus fonctionnel lorsqu'il s'agit d'aborder les questions d'équité salariale.

> [TRADUCTION] Lorsque la négociation collective se fait entre un employeur et différents syndicats, le pouvoir de négociation, la philosophie et la dynamique des syndicats, ainsi que les concessions faites dans le cadre des relations en matière de négociation collective font en sorte qu'il est très incertain et trompeur, voire impossible, de comparer les résultats opposés de la négociation et injuste d'en attribuer la responsabilité uniquement à l'employeur. Par ailleurs, en ne tenant pas compte des réalités juridiques et pratiques selon lesquelles les salaires sont fixés au niveau de l'unité de négociation pour les employés syndiqués, on orienterait de façon inadéquate la politique publique et les efforts d'application de la loi. Une approche fonctionnelle compatible avec ces réalités est celle qui convient le mieux pour toute loi sur le salaire égal ou l'équité salariale régissant les employés syndiqués, que ces derniers aient choisi ou non de former une ou plusieurs unités de négociation chez un employeur.
>
> Paul Weiler, présentation au Groupe de travail sur l'équité salariale, juin 2002, p. 15.

L'autre position avancée.

Selon l'autre position avancée, le processus par lequel on évalue les emplois et on apporte les rajustements salariaux pour réaliser l'équité salariale devrait prendre place en dehors du cadre de la négociation collective. En ce qui concerne ce processus, la principale justification de cette position tient précisément au fait que le processus de concessions mutuelles propre à la négociation collective est peu approprié lorsqu'il s'agit des droits fondamentaux des travailleurs. Dans la négociation collective, on concentre les efforts afin de conclure une « entente » acceptable pour les parties. Dans ce processus, le syndicat ou l'employeur peuvent compromettre leurs objectifs ou même y renoncer dans le but de parvenir à une entente. Lorsque l'objectif visé par certains employés porte sur un droit fondamental, les partisans de cette position font valoir que l'on ne devrait pas demander à ces employés de discuter de ce droit à la table de négociation au même titre que le sont l'ensemble des revendications de leur syndicat[17].

---

[17] Renaud Paquet et Jacques André Lequin, *supra*, note 13.

La législation sur l'équité salariale est davantage considérée comme une loi relative aux droits de la personne.

Le modèle que nous proposons dans le présent rapport repose sur la prémisse selon laquelle la législation en matière d'équité salariale est davantage considérée comme une loi rattachée aux droits de la personne que comme une loi régissant le travail. Certes, la détermination des salaires relève du domaine des relations industrielles, la négociation de la rémunération ayant été un élément crucial à l'avènement de la négociation collective. Cependant, la question qui demeure au cœur même de toute analyse en matière d'équité salariale est de savoir s'il y a eu, ou non, discrimination sur la base du sexe des employés dans le processus de détermination salaires.

Selon nous, le processus de négociation collective tel qu'il s'est développé dans les milieux de travail canadiens n'est pas le meilleur moyen d'assurer le respect des principes en matière de droits de la personne. Les arrangements et les compromis inhérents au processus de négociation constituent un outil important qui permet aux partenaires dans une négociation collective de conclure des ententes au sujet des conditions qui dicteront leur vie commune. Cependant, cette attitude compromissoire n'est pas une façon adéquate d'aborder les droits fondamentaux de la personne.

Ce modèle alternatif génère également une critique de la structure sur laquelle le système de négociation collective repose.

La prétention selon laquelle on devrait résoudre les questions d'équité salariale dans le cadre des relations en matière de négociation collective repose, en partie, sur le rôle important que jouent les syndicats dans l'amélioration des conditions d'emploi des travailleurs qu'ils représentent. Il faut reconnaître une certaine valeur à l'argument voulant que les syndicats sont bien placés pour évaluer la priorité à accorder aux problèmes auxquels se heurtent leurs membres et pour élaborer une stratégie de négociation qui donnera un poids approprié aux divers intérêts de leurs membres dans le but de parvenir à une entente finale.

Certains syndicats ont réussi à obtenir un règlement en matière d'équité salariale.

Dans ce contexte, il y a certainement des exemples de syndicats qui abordent l'équité salariale dans leur plan d'action en matière de négociation et des exemples d'ententes conclues sur un processus d'équité salariale. Le nombre de conventions collectives qui renferment ce type de dispositions ne cesse d'augmenter depuis 1986[18]. Dans les secteurs de compétence fédérale, les syndicats ont réussi dans certains cas à obtenir un règlement en matière d'équité salariale au nom de leurs membres; les syndicats, qui représentent les employés au sein de leur unité

[18] Anne Forrest, *supra*, note 1.

de négociation, ont été largement à l'origine des gains réalisés par les travailleurs par la voie de procédures judiciaires en vertu de l'article 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne.*

La structure de négociation et les stéréotypes concernant le travail des femmes.

Néanmoins, miser sur la structure de négociation en place pour élaborer une nouvelle loi sur l'équité salariale, ce serait présumer que la structure en soi ne reflète pas les stéréotypes concernant le travail des femmes et qu'elle permet de donner lieu à des structures de rémunération non sexistes dans le milieu de travail. Comme nous l'avons vu, le mode de démarcation des unités de négociation ne repose pas sur des critères qui favoriseraient des politiques détaillées dans le milieu de travail ou n'insiste pas sur l'inclusivité comme fondement de l'accréditation. Sans nier que les unités de négociation puissent être à la base de relations viables avec un employeur et conférer aux employés une influence considérable sur leurs conditions de travail, il y a lieu de croire que les commissions des relations de travail n'ont pas considéré qu'il relevait de leur mandat d'intervenir pour modifier les facteurs ayant traditionnellement freiné la syndicalisation et le militantisme parmi les travailleuses. Elles estimaient, à juste titre, que leur rôle consistait à exprimer les souhaits des travailleurs qui choisissent d'exercer leur droit d'association, pour autant que l'unité de négociation qu'ils proposent constitue une base appropriée et viable pour la négociation collective. Elles ne considèrent pas que leur rôle consiste avant tout à améliorer la situation générale des travailleurs ou à protéger les droits fondamentaux de toutes les personnes en milieu de travail.

Un fondement qui ne favorise pas l'égalité entre les sexes.

Même dans les milieux de travail syndiqués, les femmes subissent une ségrégation professionnelle considérable. Ce phénomène peut se refléter dans la détermination des unités de négociation ainsi que dans l'influence économique plus faible exercée par les syndicats représentant des unités de négociation à prédominance féminine. À notre avis, en établissant les unités de négociation et les conventions collectives en tant qu'entités destinées à servir de base pour les comparaisons et analyses en matière d'équité salariale, on s'appuierait sur un fondement qui ne serait lui-même pas favorable à l'égalité entre les sexes.

Si le type de ségrégation fondée sur le sexe observé dans la main-d'œuvre syndiquée semble une raison évidente de rejeter le recours à l'unité de négociation comme base pour le processus d'équité salariale, la situation des travailleurs n'ayant pas accès à la négociation collective soulève encore plus de doute quant à la pertinence de ce choix. Bien sûr, il serait possible de concevoir une certaine forme de procuration pour les relations en matière de négociation collective dans le cas de travailleurs non syndiqués et d'aborder sur cette base la question de l'équité salariale pour ces travailleurs.

Un modèle qui ne convient pas aux travailleurs non syndiqués.

Toutefois, à notre avis, un régime législatif sur l'équité salariale fondé sur l'unité de négociation visée par une certificat d'accréditation en place créerait un modèle pour aborder les questions d'équité salariale ne convenant pas parfaitement aux travailleurs non syndiqués. Nous avons laissé entendre que les femmes au sein des unités de négociation particulièrement à prédominance féminine sont en général désavantagées dans le processus de négociation collective, même si elles sont représentées par un syndicat. Les femmes non syndiquées sont encore plus désavantagées, puisque personne n'a la capacité juridique voulue pour parler en leur nom, ni pour exercer des pressions économiques en vue d'influencer l'employeur.

En principe, la décision d'être représenté par un syndicat et la sélection d'un agent de négociation relèvent d'un libre choix de la part des employés. Cette prémisse pourrait être débattue, mais c'est la base sur laquelle reposent les décisions des commissions des relations du travail concernant la légitimation des relations en matière de négociation collective. Si les employés sont en mesure de choisir d'être représentés par un syndicat, ils sont également en mesure de décider qu'ils ne souhaitent pas ce type de représentation dans les rapports avec leur employeur et rien dans les lois relatives à la négociation collective n'impose à l'employeur l'obligation de négocier avec l'ensemble de ses salariés en pareilles circonstances.

Les droits de la personne sont fondamentaux et universels.

Toutefois, la législation sur les droits de la personne stipule que ces droits sont fondamentaux et universels. À notre avis, cela signifie que n'importe quel régime législatif ayant pour objet de promouvoir ces droits ne devrait pas renfermer de distinctions qui reproduisent ou encourage la discrimination.

La législation sur l'équité salariale ne devrait pas privilégier les relations en matière de négociation collective.

Nous estimons que le système mis en place en vertu de la nouvelle législation sur l'équité salariale ne devrait pas privilégier les relations en matière de négociation collective ou limiter indûment l'éventail des comparaisons pouvant être utilisées dans le cadre du processus pour réaliser l'équité salariale. Dans certaines circonstances, il est possible que l'unité de négociation et les relations en matière de négociation constituent le cadre approprié pour l'analyse en matière d'équité salariale, mais il ne nous semble pas approprié de présumer que ce serait toujours le cas.

L'unité d'équité salariale.

Au chapitre 6, nous avons indiqué que nous préférions une détermination de l'unité d'équité salariale qui n'aurait pas nécessairement, ni même en général, la même portée que celle des unités de négociation telles qu'établies dans les certificats d'accréditation. Selon nous, on ne peut pas s'appuyer sur la composition actuelle des unités de négociation pour faire

l'examen impartial des modèles de rémunération qui est nécessaire afin d'éliminer la discrimination salariale.

Pour ce qui est du processus de négociation collective, nous croyons qu'il est important de ne pas aborder la question de l'équité salariale par le biais d'entente obtenue à la suite de compromis qui caractérisent la négociation collective. Il faut plutôt le faire par le truchement d'un processus distinct qui permettra de se concentrer sur l'équité salariale et d'en faire une question d'élimination de la discrimination.

16.1 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que le processus visant à réaliser l'équité salariale soit distinct du processus de négociation des conventions collectives.

La responsabilité de l'employeur

Un fardeau injuste.

Certains partisans de l'approche selon laquelle les unités de négociations peuvent servir d'assises adéquates à l'élaboration du processus d'équité salariale formulent l'argument suivant : notre recommandation imposerait un fardeau injuste aux employeurs, les forçant à participer à un processus distinct pour réaliser l'équité salariale. Il faut noter que les employeurs sont déjà légalement tenus de négocier avec les syndicats représentant leurs employés.

L'interdiction d'exercer une discrimination.

Cependant, on ne devrait pas oublier que l'article 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* interdit également aux employeurs d'exercer une discrimination salariale envers leurs employées. Dans la l'arrêt *British Columbia (Public Service Employee Relations Commission)* c. *British Columbia Government and Service Employees Union (« l'affaire Meiorin »)*[19], la Cour suprême du Canada a analysé les obligations qui reposent sur les employeurs quant à l'application des lois relatives aux droits de la personne. La décision portait sur l'obligation d'accommodement imposée aux employeurs à l'égard des employés présentant des caractéristiques particulières, en l'espèce le sexe de la demanderesse, pour éviter la discrimination. La Cour a conclu que l'employeur doit prendre des mesures pour formuler et établir des normes non discriminatoires en matière d'embauche, et non simplement réagir aux circonstances particulières entourant un type de candidat particulier. Il lui incombe de faire la preuve que les normes adoptées sont nécessaires au processus de sélection et que l'on a examiné soigneusement la possibilité qu'elles soient discriminatoires.

---

[19] *British Columbia (Public Service Employee Relations Commission)* c. *British Columbia Government and Service Employees Union* (l'affaire Meiorin), [1999] 3 R.C.S. 3.

commentateurs, ainsi que du dialogue entre les employeurs, leurs employés et les syndicats. À la lumière de cette évolution, comme nous l'avons indiqué au chapitre 5, nous estimons qu'il est raisonnable de s'attendre à ce que l'employeur ait une vue d'ensemble de l'entreprise, qu'il soit conscient de l'effet discriminatoire éventuel des pratiques existantes et qu'il fasse preuve d'imagination en trouvant des moyens de détecter et d'éliminer la discrimination.

La responsabilité des syndicats

Comme nous l'avons dit, nous ne pensons pas que les relations en matière de négociation collective devraient constituer intégralement le cadre dans lequel s'inscrit le processus d'équité salariale. Il ne faut pas en déduire que la négociation collective est sans rapport avec la réalisation de l'équité salariale ou que les syndicats ne devraient jouer aucun rôle dans le processus visant à atteindre cet objectif.

Comme nous l'avons signalé, les syndicats ont donné le ton en défendant les intérêts des employés qu'ils représentent et ils ont souvent déployé des efforts considérables pour amener l'analyse

Les syndicats ont donné le ton en défendant les intérêts des employés.

L'arrêt *Meiorin*.

L'arrêt *Meiorin* a été rendu dans le contexte de l'obligation d'accommodement, mais il annonce une nette évolution de la réflexion de la Cour suprême du Canada sur la nature de la responsabilité de l'employeur d'éliminer la discrimination dans le milieu de travail. Les principes énoncés par la Cour s'appliquent à la question de l'équité salariale, ainsi qu'à des questions connexes. Nous croyons que ces principes feraient en sorte que les limites établies dans les certificats d'accréditation ne pourraient ni masquer les pratiques salariales discriminatoires, ni empêcher les employées d'avoir des possibilités d'examiner leurs salaires comparativement à une plage raisonnable d'emplois masculins.

L'incidence de cette décision a été décrite comme suit :

> En fin de compte, la jurisprudence sur l'égalité en vertu autant de la *Charte* que des lois sur les droits de la personne a évolué jusqu'à adopter un modèle expressément transformationnel. De ce fait, la jurisprudence :
>
> **Impose une obligation proactive aux gouvernements et aux employeurs.**
>
> a) impose aux gouvernements une obligation proactive de promulguer des lois qui tiennent compte des besoins, des capacités et des circonstances propres aux groupes défavorisés qui sont touchés par la loi. Il y aura ainsi un ajustement des institutions modernes et du courant de penser majoritaire, ce qui assurera la pleine participation et la jouissance de leur droits par tous les membres de la société;
>
> b) impose aux employeurs l'obligation proactive de modifier les pratiques et normes discriminatoires en milieu de travail afin de réaliser une réelle intégration de tous les groupes différents qui composent notre société[20].

Depuis l'adoption de lois sur les droits de la personne dans les années 70, on comprend beaucoup mieux le type de responsabilité incombant à l'employeur de reconnaître et de promouvoir l'égalité et d'éliminer la discrimination dans le milieu de travail. Cette amélioration découle de décisions judiciaires telles que l'arrêt *Meiorin*, des travaux des chercheurs et

---

[20] Mary Cornish, Elizabeth Shilton et Fay Faraday, *Obligations internationales et nationales du Canada en matière de droits de la personne visant à assurer l'équité salariale : obligation visant l'élaboration d'une loi fédérale efficace, exécutable et proactive en matière d'équité salariale*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002, p. 40.

commentateurs, ainsi que du dialogue entre les employeurs, leurs employés et les syndicats. À la lumière de cette évolution, comme nous l'avons indiqué au chapitre 5, nous estimons qu'il est raisonnable de s'attendre à ce que l'employeur ait une vue d'ensemble de l'entreprise, qu'il soit conscient de l'effet discriminatoire éventuel des pratiques existantes et qu'il fasse preuve d'imagination en trouvant des moyens de détecter et d'éliminer la discrimination.

La responsabilité des syndicats

Comme nous l'avons dit, nous ne pensons pas que les relations en matière de négociation collective devraient constituer intégralement le cadre dans lequel s'inscrit le processus d'équité salariale. Il ne faut pas en déduire que la négociation collective est sans rapport avec la réalisation de l'équité salariale ou que les syndicats ne devraient jouer aucun rôle dans le processus visant à atteindre cet objectif.

Les syndicats ont donné le ton en défendant les intérêts des employés.

Comme nous l'avons signalé, les syndicats ont donné le ton en défendant les intérêts des employés qu'ils représentent et ils ont souvent déployé des efforts considérables pour amorcer l'analyse de la discrimination et en faisant des pressions pour obtenir des conditions de travail propices à l'égalité. En tant que représentants des employés, ils ont exercé dans de nombreux cas une influence appréciable sur l'élaboration des politiques du milieu de travail et ont fait des investissements considérables dans les procédures judiciaires concernant les droits de la personne au nom des travailleuses et d'autres travailleurs.

Les syndicats peuvent jouer un rôle important.

Ainsi que nous l'avons indiqué dans notre analyse de la participation des travailleurs, nous estimons que les syndicats peuvent jouer un rôle important dans l'application des lois en matière d'équité salariale. Grâce à leur expérience en matière de défense des intérêts des travailleurs, ils sont bien outillés pour examiner les questions se rapportant aux conditions d'emploi et en discuter énergiquement avec les représentants de l'employeur. À vrai dire, lorsque le milieu de travail compte des employés syndiqués, la législation devrait selon nous préciser que l'on devrait faire appel au syndicat ou aux syndicats représentant ces employés pour choisir les représentants des travailleurs syndiqués dans le processus d'équité salariale et pour diffuser l'information concernant les questions d'équité salariale. Nous avons examiné attentivement les mécanismes liés à la participation des employés au processus d'équité salariale, dans le chapitre 8.

Les syndicats devraient être des partenaires dans le processus d'équité salariale.

Les syndicats devraient être des partenaires dans le processus d'équité salariale, mais nous ne sous-entendons pas que leur position reflète celle de l'employeur ou qu'ils ont le même type

de responsabilité. Les relations entre les employeurs et les syndicats ne sont pas de nature symétrique. En vertu de la législation sur la négociation collective, les syndicats occupent une position juridique leur permettant de parler avec assurance au nom des employés et de faire valoir leurs intérêts. Néanmoins, ils ne jouissent pas d'un pouvoir de négociation complètement égal à celui de l'employeur. En effet, les syndicats n'ont guère d'influence sur de nombreuses décisions concernant l'orientation générale, l'organisation du travail et l'affectation des ressources.

Toutefois, l'analyse des questions liées aux droits de la personne depuis 25 ans a mis à jour une image du rôle des syndicats qui leur attribue un type important de responsabilité et qui les oblige à faire des choix quant aux priorités en matière de négociation et de prendre des décisions en conformité avec les principes des droits de la personne.

Les tribunaux des droits de la personne et les arbitres du travail, de même que les cours de justice, élaborent depuis quelque temps les principes associés à l'obligation d'accommoder les employés qui font partie d'un groupe protégé par la législation sur les droits de la personne et auxquels les règles ou les structures habituelles du milieu de travail ne conviennent pas. On a obligé les employeurs à examiner soigneusement leurs installations et leurs pratiques dans le milieu de travail pour vérifier s'il serait possible d'accommoder les employés protégés en modifiant de façon raisonnable la situation existante.

Dans l'arrêt *Central Okanagan School District No. 23* c. *Renaud*[21], la Cour suprême du Canada a tranché en ce qui concerne la responsabilité du syndicat relativement à l'obligation d'accommodement. Elle a déclaré :

> En premier lieu, [le syndicat] peut causer la discrimination ou y contribuer d'abord en participant à la formulation de la règle de travail qui a un effet discriminatoire sur le plaignant. Il en est généralement ainsi lorsque la règle est une disposition de la convention collective. Il faut présumer que toutes les dispositions sont formulées conjointement par les parties qui assument une responsabilité égale quant à leur effet sur les employés. [...]

---

[21] *Central Okanagan School District No. 23* c. *Renaud*, [1992] 2 R.C.S. 970. L'affaire concerne des règles régissant l'attribution de travail aux employés; le plaignant était un adventiste du septième jour qui demandait que son horaire de travail soit modifié pour permettre sa pratique religieuse. Voir également *United Food and Commercial Workers, local 401* c. *Alberts Human Rights and Citizenship Commission* (2003), ABCA 246.

> En deuxième lieu, un syndicat peut être responsable pour ne pas avoir composé avec les croyances religieuses d'un employé, même s'il n'a pas participé à la formulation ou à l'application d'une règle ou pratique discriminatoire. Cela peut se produire lorsque le syndicat gêne les efforts raisonnables que l'employeur déploie pour s'entendre avec l'employé. Dans ce cas, on sait qu'une certaine condition de travail a pour effet d'établir une discrimination fondée sur la religion contre un employé et que l'employeur cherche à en supprimer ou à en atténuer l'effet discriminatoire. Si une entente raisonnable n'est possible qu'avec la collaboration du syndicat et que celui-ci bloque les efforts de l'employeur pour supprimer ou atténuer l'effet discriminatoire, le syndicat devient partie à la discrimination.

Les syndicats ne sont pas entièrement considérés comme des tiers de bonne foi.

Bien que l'affaire *Renaud* mette l'accent sur l'obligation d'accommodement, la conclusion de la Cour selon laquelle les syndicats ne pouvaient être entièrement considérés comme des tiers de bonne foi s'applique à tous les types de discrimination dans le milieu de travail.

Certes, la responsabilité du syndicat n'est pas exactement la même que celle de l'employeur. Le syndicat peut, cependant, influencer la gestion du milieu de travail, mais il n'a pas la capacité de prendre des décisions importantes concernant l'entreprise, d'organiser et de diriger le travail ou d'affecter des ressources comme peut le faire l'employeur. C'est pourquoi la principale obligation établie dans la législation sur les droits de la personne est imposée à l'employeur.

Les syndicats doivent s'assurer de ne pas perpétuer des pratiques discriminatoires.

La responsabilité des syndicats en ce qui a trait aux droits de la personne diffère de celle de l'employeur, comme en témoigne le passage ci-dessus tiré de l'arrêt *Renaud*. On peut, toutefois, appliquer aux syndicats les principes élaborés pour décrire la nature de l'obligation qu'a l'employeur de prévenir et d'éliminer la discrimination, en prenant en compte le rôle distinct que jouent les syndicats dans le milieu de travail. Ce cadre comprend les commentaires formulés dans l'arrêt *Meiorin*[22], qui précisent clairement que la responsabilité d'éliminer la discrimination dans

---

[22] L'arrêt *Meiorin*, *supra*, note 19.

le milieu de travail est de nature proactive, c'est-à-dire qu'elle oblige les responsables du processus décisionnel dans le milieu de travail à s'interroger sur la justesse de leurs décisions en tenant compte de la possibilité de discrimination et à prendre des mesures pour la prévenir et l'éliminer. La responsabilité des syndicats à cet égard n'est pas équivalente à celle des employeurs mais, à la lumière de l'évolution jurisprudentielle, nous concluons que, pour autant que les syndicats participent au processus décisionnel dans le milieu de travail, il leur incombe de s'assurer que leurs interventions ne perpétuent pas des pratiques discriminatoires ou n'empêchent pas leur abolition.

Le devoir de juste représentation

Comme nous l'avons vu, l'idée selon laquelle les syndicats devraient avoir l'obligation de représenter équitablement tous les employés étant liée au concept de l'unité de négociation et ce en raison de leur statut juridique de représentant exclusif de ces employés, est l'un des faits nouveaux qui a accompagné la mise en œuvre du modèle législatif canadien en matière de négociation collective.

Le *Code canadien du travail, Partie I*

Le devoir de juste représentation a vu le jour en tant qu'un principe de *common law*, mais il fait maintenant partie de la législation en matière de négociation collective. La formulation de ce devoir varie légèrement d'une juridiction à l'autre. L'article qui suit décrit le devoir de juste représentation dans le *Code canadien du travail, Partie I* :

> 37. Il est interdit au syndicat, ainsi qu'à ses représentants, d'agir de manière arbitraire ou discriminatoire ou de mauvaise foi à l'égard des employés de l'unité de négociation dans l'exercice des droits reconnus à ceux-ci par la convention collective.

La *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*

Dans la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, le devoir de juste représentation est abordé au paragraphe 10(2) :

> 10.(2) Il est interdit à l'organisation syndicale, ainsi qu'à ses représentants, d'agir de manière arbitraire ou discriminatoire ou de mauvaise foi en matière de représentation des fonctionnaires qui font partie de l'unité dont elle est l'agent négociateur.

La jurisprudence a beaucoup évolué.

La jurisprudence des commissions des relations du travail a beaucoup évolué en ce qui a trait à l'idée voulant que les syndicats doivent prendre les décisions et établir leurs priorités d'une manière équitable pour tous les employés qu'ils représentent. Il est reconnu que les choix faits par les syndicats peuvent avoir une incidence négative sur différents employés ou groupes d'employés, mais ceux-ci doivent prendre ces décisions en prenant en compte les intérêts de tous les employés.

La majeure partie de cette jurisprudence[23] portait sur des questions touchant l'administration de la convention collective et soulevait des questions, par exemple, quant à savoir si le syndicat est tenu ou non de déposer des griefs au nom d'employés. On a laissé entendre que le devoir de juste représentation ne s'applique pas aux questions de négociation[24]. L'article 37 du *Code canadien du travail, Partie I,* reproduit ci-dessus, se prête certainement à cette interprétation, car le devoir est formulé précisément en fonction des droits conférés aux employés en vertu de la convention collective.

Limitation de la portée du devoir de juste représentation.

En revanche, on doit se rappeler que le devoir de juste représentation faisait suite en premier lieu au refus des syndicats de négocier au nom des employés noirs faisant partie d'une unité de négociation[25]. Pour une raison quelconque, les pouvoirs législatifs canadiens ont limité la portée de ce devoir et cela semble le cas pour le *Code canadien du travail.* Toutefois, dans le cas de dispositions telles que l'article 10 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique,* il est difficile de voir pourquoi on ne pourrait retenir l'interprétation voulant que cet article impose aux syndicats un devoir concernant les questions de négociation.

Interprétation plus large du devoir de juste représentation.

Selon cette interprétation plus large, le devoir de juste représentation obligerait les syndicats à représenter les employés équitablement, non seulement lorsqu'ils décident de la façon de traiter les revendications de différents employés ou groupes d'employés concernant l'interprétation et l'application de la convention collective, mais aussi lorsqu'ils établissent les priorités en matière de négociation et qu'ils négocient avec les employés au sujet des conditions à établir dans la convention collective ou d'autres accords se rapportant au milieu de travail.

---

23 Pour une analyse de cette jurisprudence, voir France Saint-Laurent, *Équité salariale : Recherche sur l'obligation de maintien sur l'équité salariale,* document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002.

24 Anne Forrest, *supra,* note 1.

25 *Steele* c. *Louisville & Nashville Railroad Co.,* 323 U.S. 192 (1944).

Le devoir de juste représentation et les droits de la personne.

Les commissions des relations de travail se sont efforcées de préciser la place qu'occupe le devoir de juste représentation dans le l'optique des droits de la personne, qui sont, par ailleurs, en pleine évolution[26]. Le devoir de juste représentation reposait sur le principe voulant que les syndicats devraient être tenus de prendre en compte de façon équitable les intérêts de tous les employés qu'ils représentent, étant donné que ces employés dépendent du syndicat en ce qui a trait à la défense de ces intérêts. Ce principe semble également adéquat pour déterminer l'approche que devrait prendre les syndicats lorsque vient le temps d'aborder les questions relevant des droits de la personnes qui visent les employés qu'ils représentent.

Ce genre d'adaptation du devoir de juste représentation ne prévoit pas qu'un syndicat peut garantir lui-même que les droits de la personne dont jouissent les employés seront revendiqués et dans ce sens-là l'expression « responsabilité conjointe » parfois utilisée pour décrire la position du syndicat n'est pas exacte. Selon cette approche, on considère plutôt que le syndicat veillera à ce que ses interventions et ses choix ne perpétuent ou n'entraînent aucune discrimination. En réalité, les droits de la personne diffèrent de la plupart des questions examinées en référence au devoir de juste représentation. Ils exigent non seulement que les syndicats les évaluent comparativement aux autres questions, mais aussi qu'ils prennent des mesures concrètes pour assurer le respect des droits de la personne dans les négociations portant sur d'autres types de questions et qu'ils ne sont pas négligés au profit d'autres objectifs.

La responsabilité envers les autres employés

Le devoir de juste représentation aide à décrire la responsabilité des syndicats envers les employés de l'unité de négociation qu'ils représentent. Dans le présent chapitre, nous avons précédemment parlé du défi inhérent à la législation en matière d'équité salariale dans les situations où il y a plus d'une unité de négociation ou lorsque différents groupes de salariés au service d'un employeur ne sont pas représentés par un syndicat.

L'obligation légale d'un syndicat consiste à représenter les membres d'une unité de négociation pour laquelle il est certifié. Dans ce contexte, son mandat ne s'applique pas à la défense des intérêts de tous les employés dans le milieu de travail. Dans le cas

---

26 P. ex., *K.H. c. Communications, Energy and Paperworkers Union and SaskTel* (1997), S.L.R.B.D. nº 44, décision concernant la responsabilité du syndicat d'adapter le traitement des griefs pour accommoder un employé atteint de troubles mentaux.

de la plupart des questions faisant l'objet de négociations, on ne s'attend pas à ce que les syndicats établissent leur stratégie de négociation en fonction des aspirations de divers groupes d'employés à l'extérieur de l'unité de négociation, ou en fonction des objectifs que d'autres syndicats visent par la négociation.

Cette proposition générale concernant la nature de la négociation collective, que nous avons analysée précédemment, nous porte à croire qu'il est irréaliste de tenter, de par l'implantation de la législation en matière d'équité salariale, de restreindre la capacité qu'on les syndicats de défendre les intérêts de leurs membres en faisant abstraction des répercussions que ces négociations auront sur d'autres groupes d'employés.

Comme nous l'avons vu, il ne serait pas tout à fait exact, lorsqu'on tient compte des nombreuses dispositions d'ordre public qui ont été greffées au processus, de dépeindre la négociation collective comme étant l'exercice libre et compensateur du pouvoir économique oscillant entre un employeur et un syndicat accrédité. À l'instar des employeurs et des autres citoyens, les syndicats ne peuvent poursuivre leurs objectifs sans tenir compte de plusieurs limitations introduites par les législatures pour refléter des objectifs sociaux et économiques plus généraux que ceux des différents employés représentés par un syndicat.

La prépondérance accordée aux droits de la personne.

L'une de ces limitations émane de la prépondérance accordée aux droits de la personne dans le processus politique et judiciaire au Canada depuis plusieurs décennies. Nous ne pensons pas que les syndicats et les groupes intérêts qu'ils représentent ont été ou devraient être dispensés de prendre en considération les répercussions que pourraient entraîner certaines de leurs actions sur le droit à l'égalité de salariés qui ne font pas partie de leur unité de négociation. Nous croyons aussi qu'ils se doivent d'examiner leurs décisions pour déterminer si elles ont un effet discriminatoire.

Nous ne sous-entendons pas que les syndicats devraient avoir la responsabilité directe d'assurer l'équité salariale pour les employés qu'ils ne représentent pas ou qu'ils devraient être tenus d'investir les ressources de leurs propres membres pour défendre les intérêts d'employés ne faisant pas partie de leurs unités de négociation. Ce que nous faisons valoir, c'est qu'il est raisonnable de s'attendre à ce que les syndicats représentent leurs membres sans nuire aux intérêts des autres en matière d'équité.

Pour assurer la participation des employés au processus d'équité salariale, nous avons proposé des mécanismes qui obligeraient les

syndicats à collaborer avec d'autres syndicats et avec les représentants de travailleurs non syndiqués. Cela ne signifie pas que les syndicats devront déployer tous leurs efforts et tout leur savoir-faire en matière de représentation à la fois pour les employés syndiqués et non syndiqués. Dans le modèle que nous recommandons, tous les participants recevraient un appui adéquat pour accomplir les fonctions qui leur seraient attribuées par la loi et ils auraient accès à l'aide de la Commission canadienne de l'équité salariale proposée et des services de défense des intérêts dont les rôles sont indiqués au chapitre 17.

L'exemple de la santé et de la sécurité au travail

Les parallèles entre notre modèle et la législation sur la santé et la sécurité au travail.

On peut tirer certains parallèles importants entre le modèle que nous proposons et le régime légal en place dans plusieurs provinces ou territoires pour aborder les questions de santé et de sécurité au travail.

> Il y a peu d'éléments probants concernant l'influence des comités mixtes sur le taux d'accidents, mais ceux-ci sont constants d'une étude et d'un pays à l'autre, à savoir qu'il y a une corrélation positive entre la présence d'un comité mixte (efficace) et la réduction du taux d'accidents avec blessures.
>
> Richard P. Chaykowski, *Réaliser l'équité salariale dans le cadre d'un système transformé de relations de travail et de relations industrielles,* document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002, p. 31-32.

- Tout comme le modèle d'équité salariale que nous proposons, le régime légal encadrant la résolution des questions de santé et de sécurité au travail a pour objet de corriger des « lacunes en matière de résultats »[27] dans le milieu de travail. Effectivement, il vise à concevoir un moyen de faire en sorte que l'on aborde une question d'ordre public retenue comme étant hautement prioritaire plus efficacement que dans d'autres systèmes de gestion ou de négociation en milieu de travail.
- La législation relative à la santé et sécurité au travail reconnaît que les questions qu'elle régit sont assez importantes pour tous les membres du milieu de travail

[27] Richard Chaykowski, *supra,* note 11, p. 30.

pour qu'il faille les aborder d'une manière ne limitant pas l'incidence de leur résolution sur les employés représentés par un syndicat, mais s'étendant aussi aux employés non syndiqués.

- La législation fait état de responsabilités particulières pour les employeurs, les syndicats et les différents employés à l'appui des objectifs de la législation, mais il incombe principalement à l'employeur de maintenir un milieu de travail sécuritaire.
- Les mécanismes prévus dans la législation actuelle en matière de santé et sécurité au travail reposent sur la prémisse selon laquelle un processus conjoint de détermination permettra de prendre des décisions plus efficaces à cet égard.

Bien sûr, on observe de nombreux écarts entre les questions régies par les lois relatives à la santé et sécurité au travail et celles qui se rapportent à la réalisation de l'équité salariale. Toutefois, l'expérience positive des participants aux travaux des comités de santé et de sécurité illustre bien la viabilité d'une structure distincte mais, cependant connexe et complémentaire, du processus de négociation collective.

Tirer profit de l'expérience acquise par les comités mixtes de santé et de sécurité au travail.

Richard Chaykowski a mentionné que l'on pourrait tirer profit de l'expérience acquise sous le régime des lois relatives à la santé et sécurité au travail en vue de choisir une structure idéale pour aborder les questions d'équité salariale :

Plusieurs des éléments qui font la force de la méthode des comités mixtes de santé et de sécurité au travail s'appliquent néanmoins à l'équité salariale :

- Les mesures qui augmentent les ressources consacrées à la formation et le type d'activités de formation des membres des comités sont susceptibles d'améliorer l'efficacité du travail desdits membres.
- Les mesures qui prévoient des ressources pour l'information et la formation au sens large aident à faire accepter la politique par l'organisation, favorisant ainsi le succès du programme.
- Les comités mixtes patronat-syndicat ont plus de chances de réussir qu'une autre forme de regroupement (non mixte).
- Le fait d'étendre les résultats obtenus par les comités patronat-syndicat aux employés non syndiqués d'un établissement permettrait d'étendre à tous les travailleurs les avantages de la forme la plus efficace de comité mixte (et d'uniformiser les règles du jeu au sein de ces établissements). Cela exigerait la représentation du segment non syndiqué de l'effectif.

Richard P. Chaykowski, *Réaliser l'équité salariale dans le cadre d'un système transformé de relations de travail et de relations industrielles,* document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002, p. 33.

L'incidence du modèle proposé sur le processus de négociation collective

Argument : l'établissement d'un processus distinct en matière d'équité salariale pourrait miner la négociation collective.

Certains ont soutenu que l'établissement d'un processus distinct de la négociation collective pour résoudre les questions d'équité salariale minera la négociation collective et la rendra même superflue[28]. En créant une tribune différente pour évaluer et rajuster les salaires, on modifie le caractère de la négociation collective en tant qu'élément mettant à l'épreuve la vigueur économique relative et on réduit la pertinence de celle-ci.

Nous reconnaissons que cet argument revêt une grande importance. On ne peut prédire avec certitude l'effet que

[28] Paul Weiler, *supra*, note 10; Mark Killingsworth, *supra*, note 15.

pourrait avoir l'introduction d'un processus d'équité salariale distinct sur la nature de la négociation collective dans un milieu de travail particulier.

Les syndicats préconisent un processus d'équité salariale distinct.

En revanche, la négociation collective s'est avérée un processus élastique et adaptable. À notre avis, le modèle que nous proposons n'occultera pas le rôle d'un syndicat en tant que porte-parole d'un groupe particulier d'employés qui l'ont choisi pour les représenter. Il nous semble révélateur que pratiquement toutes les présentations reçues des syndicats et des organisations syndicales préconisaient un processus d'équité salariale distinct de la négociation collective et qu'elles ne signalaient aucune préoccupation à l'effet que cette scission pourrait affaiblir la convention collective; un processus dans lequel ils ont grandement investi et qui est leur raison d'être.

Comme nous l'avons souligné, les considérations d'ordre public relatives aux normes du travail, à la santé et sécurité en milieu de travail, à la fiscalité aux droits de la personne et aux chômage, lorsqu'elles sont intégrées dans un texte législatif, ont limité la liberté des employeurs et des syndicats à parvenir à une entente. Les parties prenant part à la négociation collective se sont montrées en mesure de reconnaître les répercussions de ces limites sur le processus de négociation et d'adapter leurs interactions de façon adéquate.

Il est vrai que la fixation des salaires est l'un des aspects les plus importants de la négociation collective. À cet égard, certains ont soutenu qu'un corpus législatif en matière d'équité salariale dissocierait les questions liées à la discrimination salariale du processus de négociation, et limiterait la capacité d'un syndicat et d'un employeur à conclure, sans contrainte, un accord relatif aux échelons salariaux. Cependant, de toute évidence, les partenaires d'une négociation collective engagent leurs pourparlers dans un cadre de travail qui comporte des restrictions diverses. L'obligation de respecter les droits de la personne des employés fait partie de ces contraintes. Nous ne sommes pas convaincus que ces restrictions de la portée de la négociation modifient de façon fondamentale le processus de négociation collective ou qu'elles affaiblissent les relations qui existent dans le cadre de ces pourparlers.

Les parties doivent prouver que les conventions collectives ne réintroduisent pas de discrimination salariale.

L'introduction d'un processus d'équité salariale distinct aura pour incidence d'exiger que les parties à la négociation collective puissent faire la preuve qu'une nouvelle convention collective ne réintroduit pas de structures salariales discriminatoires ou qu'elle ne surévalue pas certains emplois simplement parce qu'ils sont à prédominance masculine. Bien que la négociation collective ne

soit pas un processus gouverné que par l'application de critères objectifs il est généralement possible d'expliquer le contenu de l'entente conclue entre les parties. Les clauses à caractère monétaire d'une convention collective reflètent d'ailleurs généralement les divers types de pressions qu'impose le marché.

Les forces du marché permettent d'expliquer de façon acceptable des anomalies salariales.

Au chapitre 12 du présent rapport, nous avons recommandé que l'on continue de considérer les forces du marché comme un élément permettant d'expliquer de façon acceptable des anomalies salariales apparentes, même si nous avons également dit que nous nous attendrions à ce que cette explication soit explicitement liée aux questions du recrutement et du maintien en poste. Cette reconnaissance de l'incidence du marché sur les circonstances dans lesquelles se retrouvent les employeurs et sur leur politique en matière de personnel nous semble fournir un fondement pour défendre et expliquer les changements apportés aux salaires à la suite de négociation collective.

Réciproquement, l'analyse minutieuse des emplois dans le cadre du processus d'équité salariale peut fournir aux parties à la négociation collective des renseignements importants sur la valeur relative des emplois et constituer un outil pour remettre en question les structures salariales en place.

Le processus de réalisation d'équité salariale devrait être distinct.

Dans le modèle que nous avons établi, nous proposons que le processus de réalisation et de maintien de l'équité salariale soit dissocié du processus de négociation des conventions collectives. Il est toutefois important de veiller à ce qu'il existe entre le processus d'équité salariale et celui de négociation collective un lien garantissant que les parties à la négociation collective assument leurs responsabilités d'une manière propre à protéger et à promouvoir le droit fondamental des employés de ne subir aucune discrimination salariale.

Cette proposition entraînera de nombreuses répercussions que nous avons examinées dans d'autres chapitres du présent rapport. Au chapitre 11 par exemple, nous avons recommandé que les résultats du processus d'équité salariale soient consignés dans les conventions collectives entre les parties à la négociation. Au chapitre 14, nous avons soulevé l'importance de prendre en compte les exigences de la législation sur l'équité salariale dans toute négociation visant à modifier une convention collective.

La législation sur la négociation collective donne de précieux enseignements.

Comme nous l'avons mentionné, le régime qui encadre et appuie la négociation collective des travailleurs canadiens met l'accent sur un processus plutôt que sur des résultats particuliers. À cet égard, il diffère quelque peu du cadre légal que nous proposons pour aborder les questions d'équité salariale. Néanmoins, on peut tirer de précieux enseignements des

caractéristiques du régime de négociation collective. Comme nous l'avons vu, l'une des principales caractéristiques des lois applicables en matière de négociations collectives réside dans le fait qu'elles imposent à la fois aux syndicats et aux employeurs l'obligation de négocier de bonne foi. Elle exige aussi que les représentants des employés défendent consciencieusement les intérêts des membres qu'ils représentent.

Nous croyons qu'il serait avantageux d'inclure ces dernières caractéristiques du régime de négociation collective dans la législation sur l'équité salariale. Nous proposons donc que tous les participants au processus d'équité salariale soient tenus de négocier de bonne foi, et que tous les représentants des employés, y compris les représentants des employés non syndiqués, soient obligés de les représenter de manière juste et consciencieuse.

16.2 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale impose aux employeurs, aux employés et aux représentants des employés l'obligation de négocier de bonne foi, et sans discrimination au cours du processus d'équité salariale, incluant tous les travaux du comité d'équité salariale.

16.3 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale exige que les représentants des employés les représentent de façon juste et consciencieuse et sans discrimination au cours du processus d'équité salariale.

Recommandations 16.2 et 16.3

Recommandation dissidente de la professeure Marie-Thérèse Chicha, membre du Groupe de travail.

À mon avis, la recommandation 16.2 inclut 16.3 et 16.3 devrait être supprimée.

L'ajout de la recommandation 16.3 amène à penser que les représentants des salariés devront être doublement soumis à l'obligation de non discrimination et de représentation consciencieuse de leurs membres.

Je recommande donc la suppression de 16.3 et le maintien de 16.2.

Conclusion

La négociation collective a exercé et continue d'exercer une grande influence en définissant le mode d'interaction des employeurs et des travailleurs canadiens et en fournissant un modèle de conditions de travail pour de nombreux travailleurs canadiens. Le choix que font les travailleurs lorsqu'ils décident d'être représentés ou non par un syndicat dans leurs rapports avec leur employeur est l'une des marques d'une société démocratique.

Le régime actuel de négociation collective ne permet pas la réalisation de l'équité salariale pour tous les employés.

Le régime juridique régissant la négociation collective a vu le jour dans un contexte particulier et a donné lieu à un mode de relations distinct. Nous avons fait valoir que ce mode de relations, selon lequel un employeur unique négocie avec des syndicats représentant des unités de négociation qui regroupent généralement un sous-ensemble particulier d'employés, ne constitue pas un fondement idéal pour réaliser l'équité salariale. Le régime de négociation collective en découlant a été important lorsqu'il s'agissait de promouvoir les intérêts des travailleurs à de nombreux égards, mais il ne permet pas en soi de protéger le droit fondamental de tous les travailleurs, syndiqués ou non, à une rémunération égale pour un travail d'égale valeur.

Nous avons donc recommandé de mettre en place un processus d'équité salariale distinct du processus de négociation collective et d'éviter de présumer que les relations en matière de négociation collective constituent la meilleure base pour réaliser l'équité salariale dans un milieu de travail donné. En reprenant simplement l'unité de négociation en tant que groupe de base pour aborder les questions d'équité salariale, on risque de reproduire la ségrégation professionnelle et le déni de la nature sexiste du travail qui est au cœur même du problème de la discrimination salariale.

Cela ne signifie pas que l'on devrait écarter ou occulter la négociation collective parce qu'une nouvelle structure a pour objet de résoudre les questions d'équité salariale. En réalité, il faudrait examiner minutieusement des moyens de protéger cette importante tribune pour les échanges et la négociation entre les employeurs et des groupes de travailleurs possédant des caractéristiques communes et d'harmoniser le processus d'équité salariale avec les échéanciers, les conventions et les priorités des relations de négociation collective. Toutefois, on ne devrait pas laisser la négociation collective devenir un moyen de masquer la discrimination et la ségrégation sexuelles ou de réaffirmer une position privilégiée une fois que l'on aura apporté les

rajustements visant l'équité salariale en premier lieu. Par ailleurs, ni l'existence de limites claires établies par les certificats d'accréditation ni les relations en matière de négociation collective ne peuvent constituer un motif raisonnable de négliger les demandes relatives à l'équité salariale émanant des employés non compris dans ces limites ou de les traiter différemment.

La négociation collective permet la résolution conjointe de questions.

La négociation collective a assuré la protection et le soutien juridiques pour l'élaboration de stratégies par les employeurs et les travailleurs dans le but de résoudre les questions conjointement et pour les échanges concernant les intérêts respectifs des parties. Dans le cadre de ces relations, les parties ont perfectionné leurs compétences en matière de résolution de problèmes et d'analyse des grandes questions, et ce en collaboration. Bien qu'il existe certainement des exemples de ce type de démarche conjointe dans des milieux de travail où les employés ne sont pas représentés par un syndicat, on est davantage susceptible de l'observer dans les milieux de travail où les employés peuvent insister sur cet aspect en raison du statut juridique de leurs représentants.

Les compétences acquises par les partenaires de la négociation collective et les stratégies qu'ils élaborent ne sont pas inutiles pour résoudre les questions d'équité salariale. Elles offrent une ressource dont on peut tirer parti pour formuler les approches en matière d'analyse de l'équité salariale et de rajustement salarial.

Les objectifs de la législation en matière d'équité salariale et de négociation collective sont différents.

Toutefois, l'objectif de la législation en matière d'équité salariale et celui visé par la législation relative à la négociation collective sont différents, mais ils sont certainement interreliés. À notre avis, on ne peut poursuivre efficacement l'objectif de réalisation de l'équité salariale sur la base des relations existantes en matière de négociation, qui ont pris de l'ampleur pour des raisons historiques particulières, comme on peut le faire en concevant une nouvelle structure qui privilégie le droit fondamental de toutes les travailleuses, qu'elles soient représentées par un syndicat puissant ou faible ou qu'elles ne soient pas syndiquées.

Chapitre 17 – Organismes de surveillance

Importance d'une définition claire des organismes de surveillance de l'équité salariale.

Notre examen du fonctionnement des lois sur l'équité salariale au Canada et à l'étranger nous porte à croire que l'un des facteurs les plus importants qui permettent de déterminer l'efficacité de telles lois est une définition claire et appropriée des pouvoirs conférés aux organismes de surveillance chargés de l'interprétation et de l'application des dispositions législatives.

Dans des chapitres précédents, en décrivant les types de lois en vigueur au Canada et ailleurs, nous avons fait allusion à un grand nombre de fonctions et de rôles que peuvent jouer les organismes de surveillance. Selon nous, beaucoup de ces fonctions sont utiles à la mise en œuvre et au maintien des régimes d'équité salariale.

Nos observations et nos recommandations au sujet des organismes de surveillance, organismes qui devraient à notre avis être inclus dans toute réforme législative visant l'équité salariale, reposent sur plusieurs prémisses importantes, qui nous paraissent correctes à la lumière de notre processus de consultation et par la revue de la littérature.

Une surveillance proactive est nécessaire

Le système basé sur la volonté des employeurs est inadéquat.

Dans des sections précédentes de ce rapport, nous avons conclu qu'on ne pouvait atteindre l'équité salariale en comptant exclusivement sur la volonté des employeurs d'y parvenir.

Le déploiement de ressources pour aider les employeurs constitue un investissement appréciable.

Nous sommes convaincus que le déploiement de ressources et d'efforts pour aider les employeurs à respecter les objectifs en matière d'équité salariale constitue un investissement valable. Nous croyons aussi que dans une large mesure, l'efficacité de tout système extensif visant à éliminer la discrimination salariale doit reposer sur ces efforts faits de bonne foi pour réussir. En effet, une étude récente de la loi sur l'équité salariale effectuée en Colombie-Britannique conclut que la stratégie consistant à encourager les efforts volontaires, fondées sur des recherches et des programmes de sensibilisation propres à chaque industrie, devrait servir de première étape à la réalisation de l'équité salariale, pour le moment du moins. Le modèle britannique, adopté malgré les recommandations proposées par l'organisme d'étude de l'équité salariale dans ce pays, reposait également sur la conformité volontaire et l'auto-vérification.

Un mécanisme d'arbitrage et d'exécution de la loi demeure nécessaire.

Selon nous, le volontarisme ne suffit pas à soutenir une stratégie globale en matière d'équité salariale dans les secteurs de compétence fédérale. Nous convenons qu'un investissement initial dans des mesures propres à sensibiliser, à persuader, à conseiller et à aider portera fruit en entraînant une plus grande intégration du principe d'équité salariale chez les employeurs et les employés, et donc des efforts de respect de la loi généralisées; nous doutons toutefois qu'un modèle législatif soit complet sans qu'il y ait un pouvoir de décision et de médiation des différends, de même que le pouvoir d'assurer l'exécution de la loi quand des employeurs refusent de s'y conformer volontairement.

L'importance de l'auto surveillance

Les employeurs doivent avoir les outils appropriés en matière d'équité salariale.

Même si nous concluons qu'un programme d'équité salariale doit inclure une surveillance proactive, et lorsque nécessaire, des pouvoirs de coercition, nous admettons qu'il est également nécessaire de fournir aux employeurs et aux autres personnes que ce système concerne les outils qui leur permettront de prendre les mesures qui s'imposent pour respecter la loi.

L'efficacité de toute loi repose en grande partie sur la volonté et sur la capacité des citoyens de respecter ses dispositions. Même dans les pires États policiers, la dépendance des autorités civiles à leurs pouvoirs de contrainte ne peut assurer que les directives légales soient efficaces sans la compréhension, de la part des citoyens, de leurs droits et de leurs obligations. Ces citoyens doivent également faire des efforts pour atteindre les objectifs des lois promulguées par leurs gouvernements.

La législation fédérale actuelle manque de clarté.

Beaucoup de personnes consultées ont attribué leur insatisfaction quant à la législation fédérale actuelle à deux choses : la première est leur incertitude face à leurs responsabilités précises; l'autre, la lourdeur du régime de sanctions prévues pour qui ne respecte pas ces responsabilités.

D'autre part, on nous a dit qu'à ses débuts, la Commission de l'équité salariale de l'Ontario a réussi à gagner l'approbation des participants d'un ensemble d'objectifs qui ont parfois prêté à controverse, et que ce succès est dû aux efforts considérables de la Commission fournissant conseils et aide aux parties pour qu'elles puissent prendre les mesures nécessaires pour se conformer à la loi.

Nous avons reçu des arguments voulant que des conseils et un soutien appropriés devraient permettre aux parties de créer elles-mêmes des programmes d'équité salariale fondés sur des critères non sexistes. Qui plus est, qu'un tel appui devrait aider les parties à jauger si elles atteignent les objectifs établis par la loi.

> Des lignes directrices et de meilleures pratiques pourraient être élaborées pour aider les employeurs dans la mise en place et le maintien de systèmes de rémunération non sexistes. Les informations rendues disponibles pourraient procurer un aperçu des objectifs et de la portée de l'équité salariale. [...] En proposant de meilleures pratiques, on pourrait aider les employeurs à prendre des décisions concernant les méthodes qui fonctionnent le mieux dans tel ou tel type d'organisation ou selon des conditions variables.
>
> Association des banquiers canadiens (ABC), mémoire présenté au Groupe de travail sur l'équité salariale, novembre 2002, p. 6-7.

Nous croyons que cette thèse met en relief un aspect important de la création d'un régime d'équité salariale efficace, soit qu'il est impératif de songer à la façon de doter les parties intéressées des outils nécessaires à la défense des droits et à l'atteinte des objectifs inscrits dans la loi.

17. 1 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale ainsi que les structures mises en place pour assurer son application accordent la priorité aux mesures qui en assureront la conformité.

L'importance des ressources

Des recommandations quand aux fonctions de surveillance permettant à l'atteinte de l'équité salariale supposent l'allocation des ressources nécessaires à ces fonctions.

Beaucoup de personnes consultées ont fait valoir que l'absence ou le retrait des ressources nécessaires au fonctionnement des organismes de surveillance viendrait réduire la probabilité que les employeurs, les employés ou les syndicats puissent atteindre les objectifs fixés par la législation sur l'équité salariale. Nos recherches nous portent à croire qu'à défaut d'aide suffisante, de nombreux employeurs ne sauront vraiment pas qu'ils doivent éliminer la discrimination salariale ou n'auront pas l'information ou les compétences requises pour atteindre ce but.

L'allocation de ressources suffisantes aux organismes de surveillance est essentielle.

Pour fonctionner de façon efficace, les organismes de surveillance doivent disposer des ressources financières nécessaires afin de fournir la documentation nécessaire à l'information et à la formation, de communiquer par voie électronique ou autre et d'effectuer des consultations générales. De plus, il est crucial que ces organismes puissent compter sur un personnel et des membres possédant à la fois les compétences, les connaissances et l'expérience nécessaires pour aider les employeurs et les autres personnes concernées à atteindre l'équité salariale et à rendre des interprétations des dispositions de la législation qui feront autorité.

Les ressources sont particulièrement importantes lors de la phase initiale de mise en application.

Tant et aussi longtemps que la discrimination salariale posera problème, il faudra s'assurer de fournir les ressources appropriées afin de faire de l'équité salariale une réalité. Il est particulièrement important d'affecter suffisamment de ressources lors des premières étapes de la mise en application de la législation, de façon à ce que le plus grand nombre d'employeurs puisse mettre des programmes d'équité salariale en place le plus rapidement possible.

17.2 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale dote les organismes de surveillance de ressources financières et humaines nécessaires afin qu'ils puissent voir à la réalisation de l'équité salariale dans un délai raisonnable, et que le gouvernement continue à fournir des ressources suffisantes à l'application de la législation sur l'équité salariale.

Organismes autonomes

Nécessité de créer des organismes de surveillance autonomes spécialisés en équité salariale.

Notre description du modèle proposé au chapitre 5 montre à quel point nous jugeons important de créer une structure distincte et spécialisée qui s'occupera des questions relatives à l'équité salariale.

Selon la loi fédérale actuelle, la Commission canadienne des droits de la personne (CCDP) veille à l'application de tous les aspects de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*[1], y compris les dispositions sur l'équité salariale. La CCDP a également pour mandat de voir à l'application de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*[2]. On peut recourir au Tribunal canadien des droits de la personne (TCDP) pour trancher des questions relatives à ces deux lois. Le regroupement des questions découlant du droit de la personne sous l'égide de ces deux organismes repose sur le principe de l'importance des démarches intégrées et globales en matière de discrimination et de droits de la personne.

---

[1] Canada, *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. 1985, chap. H-6.

[2] Canada, *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, L.R.C. 1995, chap. 44.

> Les droits de la personne se renforcent mutuellement, et leur interdépendance exige la prise en considération, la promotion et la protection de tous les droits simultanément
>
> Commission canadienne des droits de la personne (CCDP), mémoire présenté au Groupe de travail sur l'équité salariale, mars 2003, p. 2.

Dans ce contexte, on a fait valoir que si l'on aborde certains types de discrimination séparément, on affaiblit le pouvoir de protéger les droits de la personne en général. Par ailleurs, nos discussions avec les parties intéressées et notre examen de la recherche effectuée dans ce domaine nous montrent que même si l'équité salariale est une façon de régler un type particulier de discrimination, elle comporte des caractéristiques qui la distinguent des autres stratégies de redressement des inégalités. Ces caractéristiques exigent des personnes chargées assurer l'atteinte des objectifs de l'équité salariale qu'elles aient les compétences particulières nécessaires au règlement des questions techniques et théoriques relatives à la discrimination salariale.

Les compétences spécialisées sont nécessaires pour concevoir des solutions inventives et réalistes.

Notre mission consiste à faire des recommandations et à nous prononcer sur le meilleur moyen pour éliminer la discrimination salariale. Bien que conscients que cette question est liée à d'autres préoccupations sur les droits de la personne, nous sommes arrivés à la conclusion que la meilleure façon d'aborder les questions d'équité salariale demeure de créer des organismes qui vont se concentrer sur ce problème particulier. Ces organismes pourront mobiliser toutes les compétences spécialisées nécessaires pour concevoir des solutions créatives et réalistes aux problèmes concernés.

17.3 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie la mise en place d'organismes de surveillance autonomes dont le mandat sera de s'occuper exclusivement de questions d'équité salariale.

Il peut être utile d'amorcer l'analyse des différentes options en matière d'organismes de surveillance autonomes par une description des fonctions qu'ils devraient, selon nous, exercer[3], puis de passer à une description de la structure des organismes que nous recommandons.

---

[3] On trouve un exposé élaboré d'un bon nombre de ces fonctions dans un document de Margot Priest, intitulé *Facteurs de choix pour la mise en place d'un organisme de surveillance de l'équité salariale*, 2002, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salarial. Voir aussi le document préparé par Lyle Fairbairn et par Margot Priest, pour le Comité de révision de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, intitulé *Valoriser la conformité aux objectifs des droits de la personne – Options stratégiques*.

Sensibilisation, promotion et information

> L' Association des banquiers canadiens (ABC) approuve l'opinion largement répandue et exprimée par les intervenants pendant les consultations, selon laquelle l'information devrait être la responsabilité première de l'organisme de surveillance.
>
> Association des banquiers canadiens (ABC), mémoire présenté au Groupe de travail sur l'équité salariale, novembre 2002, p. 6.

Il est difficile de discerner la discrimination systémique : la sensibilisation du grand public est donc nécessaire.

Comme c'est le cas pour toute politique gouvernementale exprimée dans une loi, il est nécessaire de s'assurer que la population est informée des objectifs de la politique et qu'elle comprend comment on compte les atteindre. La sensibilisation s'est avérée un aspect important du travail des organismes de défense de droits de la personne lorsqu'on est passé de comportements discriminatoires flagrants et intentionnels à des formes de discriminations plus subtiles et systémiques. Cela est évident par exemple, lorsqu'on examine les rapports annuels de la Commission de l'équité salariale de l'Ontario dans lesquels il est question des activités de cet organisme à cet égard.

Les droits de la personne sont liés aux valeurs canadiennes fondamentales et aux concepts de transformation sociale.

La sensibilisation qui est appropriée en matière de droits de la personne diffère quelque peu de celle que l'on associe à bien d'autres types de législation. Assurément, depuis l'avènement de la *Charte canadienne des droits et libertés*, les lois sur les droits de la personne sont liées de façon explicite aux valeurs canadiennes fondamentales et aux concepts de transformation sociale. Elle n'est pas l'expression d'une politique publique dans le sens que l'on donne habituellement à un aménagement politique sujet au changement, en fonction d'évolutions économiques ou politiques ultérieures.

On peut donc voir comme particulière la façon de sensibiliser le public et de l'informer des valeurs sur lesquelles repose la décision du Canada de faire face à la discrimination et de l'éliminer par le biais d'une législation sur les droits de la personne et de documents constitutionnels. Bien qu'il ne faille pas surestimer le succès des campagnes de sensibilisation publique menées par la Commission des droits de la personne et par d'autres organismes, de toute évidence le public est de plus en plus familier avec les principes des droits de la personne et au courant des recours possibles en cas de discrimination.

La méthode utilisée pour sensibiliser la population et promouvoir les objectifs de la législation sur les droits de la personne doit tenir compte des distinctions sociales qui ont entraîné l'adoption de la législation en premier lieu. Par exemple, il est important d'avoir de la documentation dans de nombreuses langues, de façon à ce que l'information soit accessible au plus grand nombre de destinataires.

La sensibilisation sur les droits de la personne doit tenir compte des distinctions sociales.

17.4 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que la sensibilisation et l'information du public fassent partie du mandat des organismes de surveillance de l'équité salariale.

En plus de la sensibilisation générale, ceux qui ont le droit de se prévaloir de la législation sur l'équité salariale et ceux qui doivent faire des efforts pour réduire les effets discriminatoires de régimes de rémunération ont également besoin de renseignements spécialisés au sujet des postes, des niveaux de rémunération et du marché du travail. À cet égard, il est particulièrement important de s'assurer que les travailleurs les plus susceptibles d'être victimes de discrimination disposent de l'information nécessaire.

Renseignements spécialisés requis au sujet des postes, des niveaux de rémunération et du marché du travail.

De même, il est essentiel que ceux qui représentent les employeurs et les employés et qui ont un rôle précis à jouer dans l'élaboration de programmes d'équité salariale reçoivent la formation nécessaire pour accomplir leur tâche. Au chapitre 8, nous recommandons que cette formation soit la responsabilité première des employeurs. Néanmoins, dans le cadre de cette formation, les organismes de surveillance peuvent jouer un rôle important en fournissant de la documentation et du soutien.

Formation requise pour élaborer des programmes d'équité salariale.

17.5 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que la tâche de fournir des renseignements spécialisés et de la formation aux employeurs et aux employés directement visés par la législation fasse partie du mandat des organismes de surveillance de l'équité salariale.

Au chapitre 1, nous avons fait allusion aux difficultés que pose la recherche de renseignements sur l'emploi dans les secteurs de compétence fédérale. L'information relative à l'emploi et à la rémunération y est consignée de façon telle qu'il nous est impossible de repérer les données qui portent distinctement sur les employeurs régis par le fédéral et de brosser un tableau complet de l'emploi dans ces secteurs particuliers. Nous avons dû combiner des données provenant de sources diverses et extrapoler à partir des critères employés pour recueillir ces

Difficulté d'obtenir des renseignements précis et spécifiques sur l'emploi dans le champ de compétence fédérale.

données afin d'obtenir le portrait le plus complet possible. Une inquiétude subsiste cependant, car il n'y a pas de façon directe d'obtenir des renseignements complets au sujet des tendances en matière de rémunération, de la taille précise des employeurs, du nombre d'employeurs, et de l'évolution historique en matière d'emploi et de rémunération dans les secteurs de compétence fédérale.

Nouvelle Commission des relations de travail dans la fonction publique (CRTFP) pour colliger des renseignements.

Dans le passé, il existait un Bureau de recherches sur les traitements dont le mandat était de recueillir des renseignements au sujet de l'emploi dans la fonction publique et de rendre ces données accessibles aux décideurs. Dans le projet de loi C-25, *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, qui a été adopté récemment par le Parlement, on a proposé de créer une nouvelle Commission des relations de travail dans la fonction publique (CRTFP) en lui conférant la fonction de colliger ce type de renseignements :

> Les *services d'analyse et de recherche en matière de rémunération* comprendront l'obtention et l'analyse de renseignements sur la rémunération et leur mise à la disposition des parties et du public, ainsi que la conduite de recherches sur la rémunération axée sur les forces du marché[4].

Rôle pour Statistique Canada.

Cette initiative ne comblerait pas le manque de renseignements relatifs au secteur privé sous réglementation fédérale. La cueillette et l'analyse d'information statistique relèvent du gouvernement fédéral et sont effectuées par Statistique Canada. Selon nous, il est important que Statistique Canada prenne des mesures afin de colliger des renseignements qui permettent de dresser un tableau global de l'emploi et de la rémunération dans les milieux de travail réglementés par le gouvernement du Canada.

Les renseignements impartiaux et objectifs sur les secteurs public et privé sont essentiels.

Nous croyons qu'il serait grandement utile que les employeurs et que les associations d'employés dans les secteurs de compétence fédérale aient accès à une source d'information impartiale et objective dont ils pourraient se servir pour évaluer leur régime de rémunération, effectuer les comparaisons adéquates et établir la valeur des emplois. Il est également impératif que dans le cadre de leur travail, les organismes de surveillance aient accès à une source d'information indépendante et exacte sur les employeurs assujettis au régime fédéral, afin de pouvoir évaluer les effets de la législation et réagir aux changements qui se produisent dans leurs milieux de travail. De tels renseignements devraient englober les secteurs public et privé sous réglementation fédérale.

---

[4] Secrétariat du Conseil du Trésor, Loi sur la modernisation de la fonction publique – *Aperçu et points saillants*, 2003. Disponible sur internet au http://www.tbs-sct.gc.ca/mhrm-mgrh/ovhi-apps_f.asp (19 novembre 2003).

17.6 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que les organismes de surveillance de l'équité salariale aient accès à des sources de renseignements techniques indépendants et exacts, au sujet de l'emploi et de la rémunération dans les secteurs public et privé de compétence fédérale.

Nécessité de la recherche pour appuyer la surveillance et fournir de nouvelles options.

La recherche constitue un autre aspect de cette fonction de cueillette et de diffusion de renseignements. Une recherche de qualité supérieure peut fournir des renseignements importants au sujet des changements dans les milieux de travail canadiens, de l'expérience des participants au processus, de démarches comparables dans d'autres secteurs de compétence, des travaux effectués au plan international et d'autres questions pertinentes. Cela permet aux organismes de surveillance de mesurer à quel point la législation donne les résultats voulus, de mettre en lumière les nouvelles circonstances dont il faut tenir compte et de proposer de nouvelles façons d'aborder les questions que vise la législation.

17.7 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que le mandat des organismes de surveillance de l'équité salariale leur permette d'effectuer ou de commander des recherches sur des questions relatives à la législation.

Conseils et aide technique

Les employeurs et les employés ont besoin de l'aide technique d'experts.

Nous avons fait remarquer que dans le cadre d'un ensemble de lois sur l'équité salariale, il serait souhaitable de fournir aux parties participant à des relations de travail les renseignements dont elles ont besoin pour revoir leurs structures de rémunération. De plus, nous croyons qu'il serait utile de guider ceux qui participent à ce processus en leur fournissant de l'aide technique et des conseils.

L'aide technique est actuellement disponible aux niveaux au provincial et fédéral.

Le Bureau de l'équité salariale de l'Ontario, la Commission de l'équité salariale du Québec et la Commission canadienne des droits de la personne comptent parmi les organismes de surveillance qui ont conçu des modèles et des guides pratiques sur l'évaluation des emplois et les rajustements salariaux. Les modèles sont des outils existants qui permettent aux parties de s'y retrouver dans un processus qui, autrement, pourrait leur paraître déconcertant. Cette documentation est tout particulièrement destinée aux petits employeurs, qui n'ont peut-être pas les moyens de retenir les services de conseillers spécialisés pour les aider. Toutefois, de tels outils peuvent également servir à informer des employeurs de toute taille des critères à appliquer.

Les agents de révision du Bureau de l'équité salariale de l'Ontario et le personnel de la Commission de l'équité salariale du Québec peuvent donner des conseils aux parties au fur et à mesure qu'elles mettent l'équité salariale en pratique. Ils peuvent notamment commenter les exigences prescrites par la loi, ou faire référence à des balises utiles d'interprétation ou d'autres documents d'information. Ces conseillers peuvent aussi se servir de l'expérience vécue dans d'autres milieux de travail pour fournir des exemples pratiques ou des solutions pragmatiques aux problèmes qui surgissent.

17.8 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que le mandat des organismes de surveillance de l'équité salariale leur permette de donner des conseils et de l'aide technique aux parties chargées de revoir et d'ajuster leurs systèmes de rémunération dans le but d'atteindre ou de maintenir l'équité salariale.

Enquête et recherche de faits

Les organismes de surveillance devraient avoir le pouvoir d'enquêter.

Les organismes de surveillance doivent avoir le pouvoir de faire enquête de façon à ne pas avoir à se fier exclusivement sur les comptes rendus des parties elles-mêmes et afin d'établir une base de référence de renseignements dont ils pourront se servir par la suite pour prendre des mesures.

Les fonctions d'enquête et de recherche des faits peuvent avoir diverses utilités. Ainsi, la nature de l'enquête peut varier en fonction de l'objectif visé.

> La tenue d'une enquête par un organisme de surveillance de l'équité salariale au sujet d'une plainte peut prendre différentes formes, selon les autres responsabilités exercées par l'organisme et le but de l'enquête. En effet, il y a une différence de niveau entre mener une enquête pour vérifier si l'information disponible suffit à concilier les parties à un litige ou à régler une plainte et mener une enquête quand on décide de conduire une cause devant une instance arbitrale.
>
> Margot Priest, *Facteurs de choix pour la mise en place d'un organisme de surveillance de l'équité salariale*, 2002, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, p. 34.

Les enquêtes peuvent nécessiter le pouvoir de pénétrer dans un local et de réclamer des documents ou d'exiger la présence de certaines personnes.

Dans le second cas, surtout lors d'une enquête déclenchée suite à une plainte pour comportement obstiné ou pour mauvaise foi qui peut entraîner des sanctions quelconques, les enquêteurs ont généralement le pouvoir de pénétrer dans un local, de réclamer des documents et d'exiger la présence de personnes qui détiennent des informations necessaires. Une enquête dont le but est de permettre de régler un conflit peut se dérouler de façon moins formelle, et sans nécessairement recourir à ces pouvoirs coercitifs. Quoi qu'il en soit, il est nécessaire d'exposer de façon claire les paramètres d'une telle enquête et les pouvoirs à la disposition des enquêteurs.

17.9 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que les organismes de surveillance de l'équité salariale aient pouvoir d'enquête lors de plaintes ou de conflits.

Règlement des différends

Les modes de règlement non judiciaires.

La recherche de méthodes et de techniques de règlement des différends permettant de se libérer d'une procédure qui oppose les parties constitue l'une des évolutions les plus saisissantes de l'appareil judiciaire lors des dernières décennies. Même si les procédures judiciaires telles que l'arbitrage font souvent partie des techniques décrites sous la rubrique des méthodes alternatives de règlement des différends, on met davantage l'accent sur des formes d'aide ou de médiation qui permettront aux parties au litige de régler elles-mêmes leur problème plutôt que de voir un tiers leur imposer un règlement.

La médiation, bien qu'elle prête à controverse, s'est avérée utile.

Dans le cadre de plaintes relatives aux droits de la personne, ces techniques ont provoqué toute une polémique. Notamment, la Commission de l'équité salariale de l'Ontario et le Tribunal de l'équité salariale de l'Ontario ont jugé que la médiation était une façon utile d'explorer toutes les avenues menant à un accord conclu à l'amiable entre deux parties et permettant d'éviter une procédure prolongée ou le règlement par un tiers.

Cependant, la médiation a ses détracteurs qui insistent qu'elle ne peut porter fruit que lorsque les deux parties ont un pouvoir de négociation plus ou moins égal. Puisque les plaintes liées aux droits de la personne reposent essentiellement sur l'existence d'un pouvoir de négociation inégal, il n'est pas convenable d'exposer des plaignants vulnérables aux pressions naissant de la nécessité d'obtenir un règlement par médiation. On a également prétendu qu'il n'est pas opportun d'assujettir les normes relatives aux droits de la personne à un marchandage, serait-ce en vue de régler un différend.

Une auteure a fait référence aux réserves exprimées par le Tribunal canadien des droits de la personne (TCDP) à ce sujet :

> En particulier, le TCDP a constaté que la médiation semblait limité toute possibilité de combattre les infractions répétées et d'aborder les actes et pratiques discriminatoires de nature systémique : « avec les règlements informels, il est difficile de repérer et encore moins éliminer la discrimination systémique. » La médiation, qui se déroule à huis clos, ne permet pas de tenir suffisamment compte des intérêts globaux en jeu, étant centré tout simplement sur les intérêts du plaignant et du défendeur. En revanche, « la tenue d'audiences publiques et la publication de décisions contribuent à mettre en lumière les actes et pratiques discriminatoires et à créer un climat favorable à la contestation et à la prévention de celles-ci.
>
> Melina Buckley, *Perspectives de règlement par médiation des questions d'équité salariale de compétence fédérale*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2003, p. 34-35.

Comme nous l'avons fait remarquer, les discours sur les droits de la personne et assurément sur l'équité salariale ont changé de façon considérable au cours des vingt-cinq dernières années. On comprend davantage les implications de ces principes, on saisit les subtilités des origines systémiques de la discrimination et on conçoit des méthodes nouvelles et plus pratiques d'encourager la reconnaissance des droits de la personne dans divers contextes sociaux.

Les nouvelles formes de médiation : de nouvelles méthodes qui pourraient faire avancer les objectifs sociaux plus généraux.

Une évolution semblable se produit dans le cas des outils conceptuels du règlement alternatif des différends. Il est vrai que jusqu'à récemment, en matière de médiation en général, on s'est concentré sur le règlement d'un conflit, d'un « marché conclu ». Dans ce contexte, la critique voulant que ce soit une façon discutable de résoudre des différends en cas de discrimination est probablement fondée. Cette démarche repose sur la présomption que les parties ont un pouvoir de négociation égal et accorde la priorité à l'obtention d'un aménagement acceptable pour elles, sans tenir compte d'objectifs sociaux plus généraux.

Toutefois, des formules toutes nouvelles de médiation, qui se font maintenant connaître, pourraient faire taire les critiques et constituer des atouts utiles pour un organisme de surveillance de l'équité salariale.

On appelle médiation transformantionnelle[5] ce nouveau type de médiation qui vise à transformer les relations entre les parties qui ont un différend en les aidant à examiner leurs postulats et les valeurs qu'elles acceptent. Ce processus requiert une intervention considérable de la part d'un médiateur qualifié qui aide les parties à trouver la source de leur conflit, à établir un cadre de principes sur lequel toute résolution devra reposer et à explorer les options qui seront les plus appropriées pour redéfinir leurs rapports mutuels.

> Une reconfiguration du système d'équité salariale devrait englober de réelles alternatives aux processus existants axés sur la confrontation. Ces alternatives visent à résoudre plutôt qu'à régler à peine des allégations contradictoires sur la signification et l'application des normes d'équité salariale. Le système juridique tend à définir les conflits comme des différends, afin d'en limiter le nombre. Il y a là une importante fonction de maintien des systèmes. Cependant, cette approche est insuffisante lorsque le but poursuivi est une transformation sociale plutôt que le maintien du statu quo.
>
> Melina Buckley, *Perspectives de règlement par médiation des questions d'équité salariale de compétence fédérale,* document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2003, p. 77.

Les nouvelles façons de concevoir la médiation offrent d'énormes possibilités.

Nous croyons que ces nouvelles façons de concevoir la médiation et le règlement de différends offrent des possibilités énormes quand il s'agit d'appuyer et d'aider ceux qui cherchent à atteindre l'équité salariale. Elles les aident aussi à voir comment changer leurs rapports mutuels pour s'engager de façon énergique à éliminer les barrières qui empêchent l'atteinte de l'équité. Par exemple, le processus de conciliation qu'offrent les dispositions légales québécoises a été très utile aux parties. Bien que la médiation soit la méthode le plus couramment utilisée pour régler des différends, les spécialistes en la matière ont conçu

[5] Melina Buckley, *Perspectives de règlement par médiation de questions d'équité salariale de compétence fédérale,* document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2003, p. 21.

tout un arsenal de techniques pouvant servir à des fins diverses. Parmi ces techniques, mentionnons l'animation de discussions, l'élaboration d'une documentation commune, la combinaison de la médiation et de l'arbitrage ou de la recherche de faits et la négociation assistée.

17.10 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que le mandat des organismes de surveillance de l'équité salariale comprenne la médiation et d'autres méthodes de résolution des différends.

Ordonnances exécutoires

Le Bureau de l'équité salariale de l'Ontario a le pouvoir de délivrer des ordonnances exécutoires.

En vertu de la législation ontarienne, les agents de révision du Bureau de l'équité salariale de l'Ontario ont le pouvoir de délivrer des ordonnances exécutoires. Ces dernières peuvent incorporer un accord conclu par les parties au cours d'un processus de règlement de différends ou représenter l'évaluation par un agent de la meilleure décision à prendre en l'absence d'un règlement.

À notre avis, cette option a du mérite car elle permet à l'agent de révision de disposer de moyens d'encourager les parties à progresser. Cette méthode a également l'avantage d'établir une analyse claire de la situation qui pourra servir à l'arbitrage si les parties ne sont pas d'accord avec la décision de l'agent de révision.

17.11 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que le pouvoir d'émettre des ordonnances exécutoires fasse partie du mandat d'un organisme de surveillance de l'équité salariale.

Défense des droits

Rôle de défenseur des droits pour la CCDP.

Lorsque les premières lois canadiennes sur les droits de la personne ont été adoptées au cours des années 70, il était clair pour les législateurs que ceux qui avaient le plus besoin de protection composaient les éléments les plus vulnérables de la société. On ne devait donc pas s'attendre à ce qu'ils puissent, seuls, revendiquer leurs droits. C'est la raison pour laquelle on a inclus le rôle de défenseur des causes admises à l'arbitrage dans le mandat des commissions des droits de la personne.

Même si le principe en lui-même est acceptable, on a considérablement critiqué le travail de ces commissions, surtout en vue de l'apparence de conflit d'intérêts créé par le fait que ces organismes, qui ont enquêté à la suite de plaintes qu'elles ont décidé de renvoyer à l'arbitrage, deviennent par la suite parties

prenantes aux procédures devant un tribunal. Dans le cas de la Commission canadienne des droits de la personne (CCDP) entre autres, le fait que le rôle de l'organisme est de fournir un soutien administratif au Tribunal canadien des droits de la personne, et donc de prendre des décisions au sujet de la rémunération, est venu soutenir les accusations de conflit d'intérêts.

Les Canadiens vulnérables ont besoin d'aide pour présenter leurs revendications.

Malgré ces critiques sur la forme adoptée dans ce type de législation sur les droits de la personne, le principe fondamental qui veut que les Canadiens vulnérables n'aient pas vraiment accès aux ressources disponibles pour protéger leurs droits de la personne sans une aide quelconque pour formuler et présenter leurs revendications demeure convaincant[6].

Ontario : Service d'intervention juridique en matière d'équité salariale (SIJÉS).

Conscient peut-être de la controverse suscitée par l'inclusion de la défense des droits dans le mandat des commissions des droits de la personne, le gouvernement de l'Ontario a décidé de mettre en place un mécanisme différent dans la législation sur l'équité salariale qui a été adoptée en 1989. Il a créé un service spécialisé d'aide juridique, le Service d'intervention juridique en matière d'équité salariale (SIJÉS)[7], qui offrait des conseils juridiques et une représentation aux personnes et aux groupes d'employés non syndiqués voulant faire des revendications d'équité salariale. Même si on a laissé entendre que les utilisateurs du service jugeaient que SIJÉS se concentrait trop sur les services et les procédures juridiques et que les services plus généraux en matière de défense des droits laissaient à désirer, de nombreux observateurs du fonctionnement de la législation ontarienne déplorent la disparition de SIJÉS. En l'an 2000, le service a été supprimé à la suite d'une restructuration financière provinciale. Ses défenseurs font valoir que sans l'aide des services SIJÉS ou d'une mesure de remplacement, il est difficile pour les employées non syndiquées de recourir toutes seules à la *Loi sur l'équité salariale*. Une évaluation récente du projet SIJÉS concluait :

---

[6] L'importance de cette fonction de défense des droits des travailleurs non syndiqués dans le cadre de l'équité salariale est soulignée dans l'étude du cas d'INCO par Gordon DiGiacomo et Paul Carr. *International Nickel Company Limited (INCO) : Une étude de cas concernant la mise en œuvre de l'équité salariale*, 2003, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale.

[7] Pour une discussion au sujet de l'opération SIJÉS, voir Mary Suzanne Findlay et Rosemary Warskett, *L'Équité salariale pour les travailleurs et travailleuses non syndiqués dans les secteurs de compétence Fédérale : comment la réaliser?*, 2003, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, p. 3.

> À la lumière de nos consultations auprès des spécialistes de l'équité salariale, de la documentation sur l'historique du SIJÉS et du rapport préliminaire sur le SIJÉS, nous devons conclure que le SIJÉS s'est révélé utile pour bon nombre de femmes non syndiquées. Entre 1991 et 2000, le SIJÉS est intervenu dans environ 189 cas [touchant quelque 500 clients]. [...] Le SIJÉS a obtenu des règlements dans environ 75 % des cas. Les augmentations salariales atteignaient en moyenne 13 437 $ par année et 16 000 $ lorsqu'il s'agissait d'une somme forfaitaire. [Comme nous l'avons mentionné, les travailleuses sont parvenues à un large éventail de règlements.] En dépit de certaines réponses contradictoires aux questions sur l'efficacité du SIJÉS, la réponse à ceux et celles qui se demandaient si le SIJÉS avait contribué à la cause des femmes doit être « oui ».
>
> Mary Suzanne Findlay et Rosemary Warskett, *L'équité salariale pour les travailleurs et travailleuses non syndiqués dans les secteurs de compétence fédérale : comment la réaliser?*, 2003, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, p. 8.

Les tribunaux soulignent que l'accès à des services juridiques de qualité est un droit fondamental.

Bien entendu, il faut dire que les services de défense des droits utilisés pour les revendications en matière d'équité salariale ne sont pas les seuls types de services de défenses des droits financés par l'État à avoir été réduits ou supprimés. Les programmes de services juridiques, qui dans de nombreuses provinces ont été conçus afin d'offrir une vaste gamme de services juridiques et un point de départ au développement de la défense des droits communautaires, n'ont pas pu atteindre ces objectifs. À bien des endroits, les services juridiques de base, particulièrement en droit pénal et familial, que ces programmes ont continué à assurer font face à une crise au plan des ressources. Cela, à l'heure même où les tribunaux accordent une place grandissante en tant que valeur constitutionnelle fondamentale à l'accès égal à des services juridiques de qualité.

Nous admettons qu'il peut sembler utopique de demander qu'on fournisse des services de défense des droits en matière d'équité salariale uniquement, alors que les gouvernements éprouvent de la difficulté à maintenir des services juridiques publics dans d'autres secteurs. Toutefois, il nous semble que si viser l'équité salariale est un objectif méritoire, les démarches qui permettraient de sortir du cercle vicieux faisant que les garanties offertes en

vertu de l'équité salariale ne demeurent que théoriques pour celles qui sont le plus à risque de subir de la discrimination salariale—les travailleuses non syndiquées—méritent assurément d'être étudiées.

Un modèle possible : le British Citizens Advice Bureaux and Community Legal Services.

Nous avons une suggestion à faire. Une suggestion qui, nous l'admettons, dépasse le cadre de notre mandat, mais qui peut aider à résoudre le problème. Nous recommandons que le gouvernement fédéral examine le travail de deux organismes : le British institution of Citizens Advice Bureaux et le Community Legal Services qui s'y rattache. Ces organismes, établis dans de nombreux centres au Royaume-Uni, coordonnent à grande échelle l'information publique, la prestation de conseils et la représentation légale relatives à une gamme étendue de programmes et de services gouvernementaux. Le gouvernement central consacre des fonds publics à l'embauche de professionnels et aux frais administratifs. Mais ce système se distingue par le fait qu'il parvient à mobiliser des volontaires, des associations communautaires et sans but lucratif, des avocats, des médiateurs et autres professionnels agissant bénévolement.

Besoins en defense des droits dans plusieurs programmes et services publics.

Ce type d'option mérite d'être examiné attentivement pour plusieurs raisons. Le raisonnement sur lequel repose notre croyance que les services de défense des droits constituent un outil essentiel à l'accès aux avantages accordés par une législation sur l'équité salariale s'applique aussi à maints autres programmes et services publics destinés aux Canadiens et Canadiennes qui n'ont peut-être ni les compétences ni les ressources nécessaires pour faire des revendications ou pour obtenir des renseignements appropriés. Un bureau central qui servirait à fournir des renseignements, des conseils et des services de références à d'autres ministères, bureaux ou organismes serait une façon d'utiliser plus efficacement les ressources allouées à des objectifs semblables.

Cette option permettrait de canaliser les ressources disponibles dans les secteurs bénévoles et sans but lucratif ainsi que d'autres organismes de la société civile.

Il existe une autre raison pour laquelle étudier cette option sérieusement. Elle permet de canaliser les ressources disponibles dans les secteurs bénévoles et sans but lucratif de façon efficace. Les organismes de la société civile ont grandement contribué aux progrès faits en matière de droits de la personne et de protection des personnes et des groupes défavorisés. La mise en place d'un réseau de bureaux qui offrent des conseils et des services de défense des droits leur permettrait de continuer à jouer leur rôle et à poursuivre leurs activités tout en profitant d'un soutien, notamment sur le plan administratif.

Le moment est peut-être propice à l'examen de ce modèle vu les efforts que fait actuellement le milieu juridique canadien pour encourager les avocats et les étudiants en droit à faire plus couramment des contributions bénévoles et à trouver des

moyens de regrouper ces activités et de les coordonner. Lors de la réunion nationale de l'Association du Barreau canadien en février 2003, une proposition a été adoptée. Elle suggère d'inciter les avocats à allouer 3 p. 100 de leur temps annuel facturable au service du bénévolat. Il serait nécessaire de s'assurer que ceux qui s'engagent à devenir des défenseurs des droits aient des connaissances approfondies en matière de droits de la personne et particulièrement en matière de discrimination salariale. Cependant, un programme bénévole coordonné de façon adéquate dans ce milieu spécialisé pourrait mettre ces compétences particulières au service des défenseurs des travailleurs en ce domaine particulier.

Remarquons que les membres du Comité de révision de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* ont recommandé que les services de défense soient offerts dans les cas de plaintes relatives aux droits de la personne[8]. Ce comité recommandait notamment que l'on songe à imposer une surcharge aux dépens attribués aux plaignants pour contribuer au financement d'un service de défense ou à accorder au Tribunal canadien des droits de la personne le pouvoir de mettre les dépens à la charge des parties jugées coupables d'avoir enfreint la *Loi*. Nous ne sommes favorables à aucune de ces façons de financer les services de défense des droits, même si nous admettons qu'il faut faire preuve d'imagination pour subventionner un tel service. Dans le cas de plaintes en matière de droits de la personne associées à un comportement répréhensible, les dépens alloués aux plaignants peuvent être vus comme une forme de dommages et intérêts pour laquelle le modèle des « honoraires conditionnels » peut être adéquat. Dans le contexte de l'équité salariale, notamment rattaché à la discrimination systémique, les dépens accordés le seraient en cas de perte de salaire découlant de discrimination et l'idée de les taxer afin de pouvoir payer des services de représentation ne semble pas vraiment aussi convaincante. Nous avons également des réserves au sujet de l'introduction, dans ce type de procédure administrative, du concept d'allocation des dépens. Comme nous l'avons fait voir au chapitre 14, ce mécanisme serait jugé plus approprié dans le contexte contradictoire d'une salle d'audience dans la plupart des cas.

Nous croyons certainement qu'il est possible de trouver des façons novatrices de financer les services de défense de droits. Le modèle que nous avons évoqué, celui du British Citizens Advice Bureaux, où on allie le financement public aux dons privés et aux contributions bénévoles, mérite d'être étudié à fond.

---

[8] Comité de révision de la *Loi canadienne sur les droits de la personne, La Promotion de l'égalité : Une nouvelle vision*, 2000, Ottawa: ministère de la Justice, p. 76-77.

Utilité des comités d'équité salariale.

Au chapitre 8, nous avons discuté de l'importance de la participation des employés à l'élaboration des programmes d'équité salariale. Nous avons recommandé la mise sur pied de comités de l'équité salariale semblables à ceux que l'on trouve dans la *Loi sur l'équité salariale* du Québec. Ce mécanisme semble être un moyen efficace permettant aux employés non syndiqués de participer à la préparation de programmes d'équité salariale[9]. Comme nous l'avons déjà dit, nous souhaitons que l'appui accordé aux employeurs, aux employés et aux associations d'employés qui travaillent à la mise en place de l'équité salariale fasse diminuer le recours à des mécanismes d'arbitrage et aux sanctions qui découlent de procédures judiciaires, tel qu'il est prévu par la législation. Tout de même, aucun système ne peut prétendre fournir des réponses évidentes à toutes les questions d'interprétation des lois ou convaincre tous les employeurs de faire des efforts énergiques pour se conformer à la législation. Par conséquent, les services de défense des droits pour ceux qui ne sont représentés ni par une association communautaire ni par un syndicat demeurent nécessaires.

17.12 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale assure des services de défense des droits pour les travailleurs qui ne sont pas représentés.

Arbitrage

Dans l'article 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, ceux qui participent à un processus de mise en place de l'équité salariale ont alloué une grande partie de leur temps et de leurs ressources à l'arbitrage. Il n'est donc pas surprenant qu'un grand nombre des commentaires et des mémoires que nous avons reçus portent sur le rôle d'arbitre du Tribunal canadien des droits de la personne. Souhaitons que dans un nouveau cadre législatif, qui prévoit que les parties auront droit à des directives adéquates sur les normes, à une aide appropriée pour élaborer des programmes d'équité salariale dès le début et à une intervention en temps opportun pour régler leurs différends, l'arbitrage cesse d'occuper la première place.

L'arbitrage demeure nécessaire.

Cependant, nous estimons qu'au moins un mécanisme d'arbitrage est nécessaire pour fournir un recours ultime en cas de problèmes inextricables en matière d'interprétation ou de problème d'engagement. Nous devons donc nous pencher sur les caractéristiques qui devront être associées à l'arbitrage.

---

[9] Findlay et Warskett, *supra*, note 7, p. 14.

Au chapitre 3, nous avons commenté les jugements récents dans lesquels la Cour suprême décrivait la nature de l'indépendance requise des tribunaux administratifs lors de l'arbitrage.

La crédibilité des organismes d'arbitrage dépend de leur autonomie.

On ne devrait pas croire que ce concept d'indépendance ne s'applique qu'à l'arbitrage qu'effectuent les organismes administratifs. De toute évidence, l'efficacité de toutes les autres fonctions—recherche et information, conseil, enquête et recherche de faits, orientation des politiques—découle de l'indépendance de l'organisme administratif par rapport aux pouvoirs exécutifs et législatifs. Ce lien entre l'autonomie et la crédibilité est particulièrement clair lorsqu'il est question d'équité salariale, où le pouvoir exécutif assume en partie le rôle d'un employeur important qui a des intérêts précis dans l'application de la loi. Toutefois, l'autonomie des organismes d'arbitrage préoccupe tout particulièrement les tribunaux, qui ont par conséquent établi des normes très exigeantes à ce sujet.

La Cour suprême a reconnu[10] que les organismes administratifs ne sont pas des cours de justice. Elle a aussi admis que de viser l'impartialité tout en demeurant fidèle aux objectifs inclus dans les dispositions de la législation est une responsabilité qui nécessite une autonomie particulière.

> De plus, tout organisme établi doit être neutre et être considéré par toutes les parties comme étant impartial, objectif et juste.
>
> Association des banquiers canadiens (ABC), mémoire déposé devant le Groupe de travail sur l'équité salariale, novembre 2002, p. 6.

Les décisions de révision judiciaire sont importantes pour les organismes administratifs.

L'opinion émise par les cours de justice à la suite de demandes de révision judiciaire ne constitue pas la seule ni même la principale ligne directrice destinée aux organismes administratifs dans l'exercice du mandat que leur confie la loi. Les principes énoncés par les cours de justice servent tout de même à mieux comprendre les implications de cette autonomie. Ils donnent aussi des indications quant à la façon dont les concepteurs de la législation et ceux qui sont responsables de l'application des politiques législatives peuvent créer des organismes administratifs qui pourront faire le travail confié par le législateur de façon énergique, entraînant le moins possible l'intervention des tribunaux.

---

[10] *Ocean Port Hotel* c. *Colombie-Britannique (General Manager, Liquor Control and Licensing Branch)*, [2001] 2 R.C.S. 781.

La jurisprudence récente de la Cour suprême laisse croire que les éléments suivants permettraient de promouvoir l'autonomie et la crédibilité de tout organisme d'arbitrage régi par la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale.

i) Un énoncé clair de l'intention du législateur

Le principe le plus important établi en Cour suprême est que le premier critère servant à évaluer la justesse des mesures prises par un organisme administratif est l'intention du législateur telle que décrite dans la loi. Ce principe est né alors qu'il était rare de voir que les lois indiquent clairement cette intention. De tels énoncés d'intention sont cependant de plus en plus fréquents. L'une des caractéristiques des nouvelles lois est qu'elles comportent souvent des dispositions de déclaration d'objet ou des préambules qui établissent les problèmes sociaux et les objectifs de la politique sur lesquels reposent les décisions de promulgation d'une loi.

ii) Une clause privative stricte

La formulation de clauses limitatives ou privatives qui énonceraient clairement l'intention du législateur de défendre les décisions d'un organisme administratif en cas de révision judiciaire ou d'autres interventions d'un tribunal a permis, à une époque, aux légistes et aux juges de jouer au chat et à la souris. Pour mettre fin à cette situation tendue, les cours ont déclaré avec fermeté qu'on ne peut pas complètement priver les tribunaux du pouvoir plein et entier de rendre les organismes décisionnaires redevables de leurs décisions. D'autre part, elles ont réaffirmé leur respect des clauses privatives qui visent à faire de la décision issue d'un arbitrage une décision finale.

iii) Un tribunal spécialisé

En évaluant s'il faut respecter les décisions des organismes administratifs, les tribunaux ont récemment souligné avec de plus en en plus d'insistance un facteur déterminant, soit l'importance pour un tribunal d'avoir des compétences spécialisées. On peut débattre de la façon dont la Cour suprême justifie le fait d'imposer une norme de révision plus intrusive aux tribunaux des droits de la personne qui sont généralistes. Néanmoins, il ne fait aucun doute qu'aux yeux des juges le respect s'appuie fortement sur la capacité des membres du tribunal de faire ce que les cours de justice ne peuvent faire, c'est-à-dire sur les compétences spécialisées et sur l'expérience dont ce tribunal peut se servir pour résoudre un ensemble bien défini de problèmes.

> Peu importe la décision quant à savoir s'il devrait y avoir une agence autonome pour l'équité salariale ou si elle devrait faire partie de la Commission des droits de la personne en place actuellement, le besoin d'un organisme de prise de décisions autonome, bien formé et avisé demeure.
>
> Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier (SCEP), soumission complémentaire déposée au Groupe de travail sur l'équité salariale, novembre 2002, p. 8.

Il existe maintenant un bassin suffisant de personnes compétentes pour mettre sur pied un organisme spécialisé en matière d'équité salariale.

Nous avons déjà indiqué que nous sommes favorables à la mise sur pied d'un organisme spécialisé pour l'équité salariale et nous entrerons dans le détail sous peu. Il fut un temps où il aurait paru impossible de réunir en un même organisme des membres et des employés se préoccupant exclusivement d'équité salariale. Nous sommes sûrs qu'il existe maintenant un bassin important de personnes—employeurs, employés, cadres et représentants syndicaux, cadres élus, conseillers et universitaires—qui ont l'expérience et les connaissances des principes et des exigences techniques requises pour prendre des décisions arbitrales en matière d'équité salariale. Nous nous attendons également à ce que l'expérience précise d'un organisme dédié renforce les connaissances et les compétences actuelles des membres et des cadres d'un tel organisme et qu'il en résulte un savoir-faire expert accru de l'organisme en question.

17.13 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie la création d'organismes spécialisés et autonomes pour l'équité salariale dont les fonctions d'arbitrage seront protégées par des clauses privatives strictes.

Les fonctions d'arbitrage

Nous pensons qu'il existe deux genres distincts de fonctions d'arbitrage que pourraient exercer des organismes de surveillance dans le cadre de la législation sur l'équité salariale.

Questions d'interprétation législative.

Le premier genre viserait l'arbitrage relatif aux questions d'interprétation législative, à l'approbation d'aspects des programmes d'équité salariale, à la définition de l'unité d'équité salariale qui sera utilisé, aux droits et obligations du successeur et à d'autres questions générales importantes dans le contexte de la création d'une jurisprudence qui fait autorité. Ce serait l'équivalent de la compétence d'un conseil des relations de travail en vertu des dispositions d'une convention collective.

Les procédures d'arbitrage.

Le deuxième genre de fonction d'arbitrage serait semblable à la procédure de règlement des griefs par voie d'arbitrage selon une convention collective[11]. Les questions abordées par ce type d'arbitrage proviendraient d'un programme particulier d'équité salariale ou de relations de travail. Il pourrait s'agir par exemple de savoir s'il faut modifier un programme d'équité salariale pour tenir compte d'un nouveau poste ou de changement dans la nature d'un poste particulier. Il pourrait aussi être question de savoir quelles répercussions ont les conditions d'une nouvelle convention collective sur les programmes d'équité salariale existants et de savoir si les conditions sur lesquelles repose le programme ont été respectées. Un seul arbitre spécialisé, qui peut être choisi à partir d'une liste et nommé par l'organisme d'arbitrage, serait chargé d'une procédure sommaire semblable au règlement des griefs par voie d'arbitrage.

Réglementation et surveillance

La réception de rapports sur les programmes d'équité salariale.

Dans le cadre de l'équité salariale, un organisme de surveillance peut aussi s'occuper de la réglementation et de la surveillance. Un tel rôle pourrait comporter divers aspects, parmi lesquels la réception de rapports sur les programmes d'équité salariale requis par la législation. Il s'agirait à tout le moins d'une fonction de dépôt et de conservation des dossiers.

L'organisme de surveillance pourrait jouer un rôle plus ambitieux, en examinant les programmes et en faisant des commentaires sur leur degré de conformité avec la législation.

Un système de vérification

L'organisme de surveillance pourrait mettre sur pied un système de vérification. Cela serait une façon de gérer l'information fournie sur l'équité salariale et de respecter sa fonction de transmettre ces données en exigeant de moins nombreuses ressources. Un tel système pourrait fonctionner de diverses façons :

- Par choix aléatoire des programmes d'équité salariale à des fins de révision en présumant que la perspective d'une vérification au hasard serait un incitatif supplémentaire à la conformité.
- Par des vérifications par secteur, ce qui permettrait éventuellement d'obtenir un portrait détaillé et complet.
- Par des vérifications à partir de facteurs établis qui portent à croire qu'une plus grande vigilance est de mise—un employeur auparavant récalcitrant, des renseignements statistiques au sujet de types ou de tailles d'employeurs où le niveau de conformité est faible, par exemple.

---

[11] Nous tenons à remercier Margot Priest et Richard Chaykowski d'avoir fait cette suggestion.

Un système de vérification nécessiterait moins de ressources.

Un tel système de vérification nécessiterait moins de ressources qu'une réglementation basée sur une révision complète de tous les programmes d'équité salariale. En même temps, la possibilité d'une vérification inciterait les parties à élaborer des programmes et à les remettre pour respecter les exigences en matière de dépôt de rapport.

Enfin, investi d'une fonction de réglementation, un organisme de surveillance pourrait contrôler le maintien des programmes d'équité salariale. Là encore, on pourrait se servir de l'obligation de transmettre régulièrement un rapport visant à obtenir des employeurs des documents qui montrent qu'ils ont maintenu leur programme d'équité salariale. Au chapitre 13 du présent rapport, nous avons signalé que l'affichage que les employeurs doivent faire conformément au maintien de leur programme d'équité salariale suffirait pour montrer qu'ils respectent les exigences en matière de dépôt de rapport. Ce type de surveillance pourrait être moins coûteux que la révision de tous les premiers programmes d'équité salariale, car on pourrait se servir d'une sorte de liste électronique de contrôle. Cette surveillance au niveau du maintien des programmes pourrait aussi reposer sur un système de vérification[12].

17.14 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que la surveillance et la vérification fassent partie du mandat des organismes de surveillance de l'équité salariale.

Établissement de règles et de politiques

Comme nous l'avons déjà dit, l'insatisfaction par rapport au système en place actuellement en vertu de l'article 11 provient en grande partie de l'incertitude quant aux normes requises et par conséquent, quant aux résultats d'une plainte. D'aucuns font valoir que la faculté de prévoir les résultats peut aider les participants à savoir ce qu'ils doivent faire pour continuer à se conformer à la loi. Pour répondre à cette critique, la Commission canadienne des droits de la personne a tenté d'étoffer l'article 11 en adoptant l'*Ordonnance de 1986 sur la parité salariale.*

La Cour suprême du Canada fait valoir l'utilité des lignes directrices telles que l'*Ordonnance de 1986 sur la parité salariale*.

Selon sa décision récente rendue dans l'affaire Bell Canada,[13] la Cour suprême du Canada a fait valoir le rôle important que peuvent jouer les politiques et les lignes directrices pour bien définir les droits et les responsabilités de ceux qui sont touchés par la législation.

---

12 On peut trouver un compte-rendu plus détaillé des questions de surveillance, de maintien et d'application dans des chapitres précédents de ce rapport. Voir par exemple les chapitres 13, 14 et 15.

13 *Bell Canada* c. *l'Association canadienne des employés de téléphone*, [2003] CSC 36; 2003 SCC 36; No du greffe : 28743.

> Nous soulignons en passant que, compte tenu du nombre relativement peu élevé de cas tranchés par le Tribunal en matière de disparité salariale sous le régime de l'art. 11, les ordonnances de la Commission ont probablement permis aux parties de comprendre les droits et obligations que leur attribue la Loi plus efficacement et plus clairement que ne le leur permettrait l'élaboration progressive, par le Tribunal lui-même, de lignes directrices qui se dégageraient de ses décisions dans des cas particuliers.

La Cour a également souligné que la Commission canadienne des droits de la personne pouvait tirer parti de ses connaissances sur l'évolution des principes des droits de la personne dans l'ensemble du pays afin d'élaborer des politiques pouvant refléter ces développements.

Avec des règles et lignes directrices claires, les attentes sont claires.

Les organismes de surveillance sont dotés du pouvoir d'établir les règles et les politiques qui définissent les exigences que les parties concernées sont tenues de prendre en compte pour respecter leurs obligations en vertu de la législation.

> Au Canada, les organismes de défense des droits de la personne n'ont pas l'habitude de recourir à la création de règles, ou même à l'élaboration de directives exécutoires, quand la loi le permet. En général, le droit administratif canadien s'est peu intéressé à ce sujet et s'est plutôt concentré sur l'élaboration et la promulgation de règlements par les gouvernements. Cependant, la création de règles peut s'avérer un mécanisme utile pour faire face à divers problèmes et permet d'éviter les contraintes, les dépenses et l'incertitude inhérentes à l'obligation de traiter les dossiers de façon ponctuelle.
>
> Margot Priest, *Facteurs de choix pour la mise en place d'un organisme de surveillance de l'équité salariale,* document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002, p. 41.

La procédure d'émission d'avis et de sollicitation de commentaires.

Un organisme administratif peut exercer son pouvoir d'établir des règles et des politiques de diverses façons. La procédure utilisée par la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario et qui consiste à émettre des avis et à solliciter des commentaires en est un exemple. En vertu de cette procédure, la Commission des

valeurs mobilières doit émettre un avis dans lequel elle établit la teneur de la règle, son autorité, ses assises, de même qu'un résumé des autres options envisagées et la raison pour laquelle elles n'ont pas été retenues. On donne par la suite aux parties intéressées qui seront touchées par cette règle l'occasion de la commenter avant son entrée en vigueur.

Les audiences publiques.

Il existe un autre mécanisme qui est particulièrement approprié pour l'élaboration de politiques d'interprétation. Il s'agit de la « processus générique »[14], une sorte d'audience publique qui permet à ceux qui s'intéressent à une importante question d'interprétation de soumettre les options qu'ils préconisent. En plus de fournir à l'organisme de surveillance une gamme d'options et de perspectives plus étendue que celle qu'il trouverait par lui-même, un tel processus permet aux intervenants et aux parties intéressées de participer à la formulation des principes devant servir à l'interprétation. Cela signifie également que ceux qui ont été les premiers à soulever une question ne seront pas les seuls à assumer le coût de ce processus d'élaboration de politique.

Une telle procédure permettrait d'établir une direction en matière d'interprétation et d'établissement de politiques sur des questions relatives à la législation sur l'équité salariale qui risquent de continuer à être importantes. Le critère de sélection des comparateurs externes appropriés ou le processus en vertu duquel on accordera de l'importance à l'indicateur des historique pour décider de la prédominance d'un sexe, en sont des exemples.

L'importance de diffuser les règles et politiques.

Même si cela peut paraître presque évident, il est important de rappeller que toute politique ou règle finalement adoptée par un organisme de surveillance doit être largement connue et faire partie de campagnes d'information publique ou de sensibilisation de clients.

Au cours de cet exposé, nous avons fait allusion au pouvoir d'un organisme de surveillance de formuler des règles et des politiques visant à clarifier les attentes, à guider les participants dans leur interprétation et à rappeler aux membres du tribunal l'importance d'adopter une approche cohérente. Cette cohérence et cette clarté sont importantes, soit; cependant, les organismes de surveillance doivent également faire preuve de suffisamment de souplesse afin de s'adapter aux changements qui pourraient survenir ou de réviser des politiques antérieures. Par conséquent, il est souhaitable que ces organismes de surveillance puissent établir des lignes directrices et des politiques qui ne constituent pas des obligations officielles.

---

[14] Ce terme est employé par Margot Priest, *supra*, note 3, p. 42.

Il faut cependant qu'un organisme de surveillance puisse indiquer, dans les cas appropriés, quelles règles et politiques sont prioritaires, en s'assurant qu'elles disposent d'une désignation de règlements officiels. Nous recommandons que la législation confère à la Commission canadienne de l'équité salariale que nous décrivons ci-dessous, le pouvoir de formuler des règlements qui devront être approuvés par le gouverneur en conseil

L'organisme de surveillance devrait avoir le pouvoir de formuler les règlements qui seront approuvés par le gouverneur en conseil.

17.15 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale confère aux organismes de surveillance le pouvoir d'établir des règles et des politiques, incluant un pouvoir de réglementation.

Appels

Dans de nombreux régimes législatifs, il est possible d'interjeter appel à la suite d'une décision prise à un quelconque niveau du processus décisionnel.

Dans certains cas, une loi prévoit qu'on peut porter une décision d'un organisme administratif en appel devant un tribunal. Dans d'autres cas, c'est un organisme administratif distinct qui tranche les appels provenant d'autres niveaux décisionnels au sein du même système législatif. Par exemple, le Tribunal de l'équité salariale de l'Ontario est saisi de certains cas tels que les appels à la suite d'ordonnances exécutoires délivrées par les agents de révision du Bureau de l'équité salariale.

Une loi peut prévoir qu'un appel fera en sorte que l'on entende de nouveau la cause dans son entier ou encore qu'un appel doit être basé sur une allégation qu'une erreur précise a été commise au moment de la décision initiale.

Pour ce qui est de la structure des organismes de surveillance que nous recommandons, il est important que l'organisme que nous nommons « Tribunal canadien de l'équité salariale » ait le pouvoir d'entendre des appels déposés à la Commission canadienne de l'équité salariale à la suite d'ordonnances exécutoires délivrées par des agents de révision et à la suite de décisions prises par des arbitres en matière d'équité salariale. Nous décrirons le rôle de ces arbitres plus loin dans ce chapitre.

Le Tribunal proposé devrait avoir le pouvoir d'entendre des appels.

17.16 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que le mandat de l'organisme de surveillance et d'arbitrage l'habilite à entendre des appels faits à la suite de l'émission d'ordonnances exécutoires par des agents de révision et à la suite de décisions prises par des arbitres en matière d'équité salariale.

Application et mesures de redressement

Le choix de mettre en place une politique publique en adoptant une loi a pour corollaire celui de prévoir des conséquences en cas de non-respect des exigences prescrites par cette loi. Il est difficile de déterminer quels types de conséquences entraîneront un plus grand respect de la loi. On peut conférer aux organismes de surveillance des pouvoirs de redressement divers. Certaines lois prévoient des mesures de redressement ou des sanctions précises, alors que d'autres prévoient conférer au tribunal un pouvoir réparateur général, qu'il pourra exercer de diverses façons, à sa discrétion.

Les dispositions administratives peuvent comporter des sanctions pénales.

De plus, les dispositions administratives comportent souvent des sanctions quasi criminelles telles que des amendes ou une peine d'emprisonnement, qui sont infligées à la suite d'une poursuite réussie devant un tribunal pénal. Ces dispositions pénales sont rarement utilisées, mais on continue de les inclure presque automatiquement.

La gamme de mesures correctives est très étendue.

La gamme de mesures correctives que les tribunaux administratifs peuvent appliquer est très étendue. Toutefois, ces mesures peuvent être regroupées en plusieurs catégories générales :

i) Mesures correctives intégrales

Ces mesures visent à faire en sorte qu'une personne qui se plaint d'être victime d'une violation de la loi se retrouve dans une situation aussi semblable que possible à celle où elle se trouverait s'il n'y avait pas eu de violation. En vertu de l'article 11 par exemple, le Tribunal canadien des droits de la personne a non seulement le pouvoir d'ordonner à un employeur d'éliminer la discrimination salariale à l'avenir, mais aussi de faire en sorte que les employés touchés reçoivent un rajustement salarial rétroactif au moment du dépôt de la plainte. Il ne s'agit pas d'une mesure corrective intégrale parce qu'elle n'est pas censée permettre de revenir à la situation qui prévalait au moment du premier cas de discrimination. Cependant, cette mesure s'efforce de rectifier la situation à partir du moment où une plainte est déposée. Dans certains cas extrêmes, le tribunal peut intervenir et prendre des mesures concrètes qu'une partie aurait dû prendre en vertu de la loi.

ii) Mesures correctives visant à préserver le statu quo ou à régler des cas urgents

Les tribunaux administratifs ont de plus en plus le pouvoir d'ordonner des mesures correctives provisoires afin de préserver le statu quo ou dans les cas où une situation pourrait être modifiée de façon considérable avant qu'une décision finale ne puisse être prise. En matière d'équité salariale, il existe peu de cas de ce

genre nécessitant de telles mesures. On peut néanmoins concevoir que de tels pouvoirs peuvent s'appliquer à certains cas, celui de l'exercice imminent des droits et des obligations d'un successeur, par exemple.

iii) Mesures correctives visant à modifier la conduite d'une personne

Les cours maintiennent que les tribunaux administratifs n'ont pas le pouvoir d'imposer des sanctions pénales ou des sanctions qui empiètent sur les libertés fondamentales d'une personne. Toutefois, il y a des exemples de mesures correctives qui visent à changer un comportement indésirable, de cas où des personnes trouvées coupables d'avoir violé une loi ont dû suivre une formation particulière, ou de cas où le tribunal a ordonné à des employeurs récalcitrants de prendre part à des discussions ciblées avec des représentants d'employés. Dans d'autres cas, certaines mesures voient aussi à la mise en place d'échéanciers précis pour la surveillance et la remise de rapports afin de s'assurer du respect des directives imposées par le tribunal.

iv) Mesures bonifiantes

Dans certains cas, des mesures ont été conçues afin d'apporter une amélioration générale en fonction des objectifs de la loi. On peut demander aux parties de suivre certains programmes de formation ou de participer à des discussions avec animateur, dans l'espoir que cela entraînera une amélioration générale de leurs rapports ou que cela leur permettra d'atteindre les objectifs de la loi. Ces mesures correctives visent non seulement à mettre fin à un différend particulier, mais aussi à changer le climat général afin qu'à l'avenir, la conformité à la loi soit plus probable.

Toutes ces mesures correctives ont un rôle à jouer dans le cadre d'un régime d'équité salariale. De plus, elles pourraient faire partie du pouvoir réparateur d'un ou de plusieurs organismes de surveillance.

Nous croyons que toutes ces fonctions sont nécessaires afin de permettre à un régime législatif complet d'aborder la question de la discrimination salariale. En effet, nous décrivons ces mesures correctives plus en détail au chapitre 14, lequel porte également sur l'application de la législation sur l'équité salariale.

17.17 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que les organismes de surveillance disposent de pouvoirs réparateur et d'exécution adéquats afin d'assurer l'atteinte des objectifs de la législation.

> [La commission] doit établir et entretenir des contacts fréquents, ouverts et respectueux, tant avec les travailleuses et les syndicats qu'avec les employeurs. Elle doit interpréter la loi en se souciant de l'esprit qui a présidé à son adoption. Elle doit agir dans la transparence, avec célérité et souplesse, en appui aux parties avec impartialité. Elle doit être capable de leadership et d'initiatives pour aider les milieux de travail à réaliser leurs travaux et doit s'appliquer à rapprocher les parties et dénouer rapidement les impasses qui se présentent. Elle doit également travailler à mieux faire comprendre et accepter l'objectif de la loi, ainsi qu'à faire connaître l'équité salariale auprès de la population.
>
> Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ), mémoire présenté au Groupe de travail sur l'équité salariale, avril 2002, p. 11.

Structure

Selon nous, il faut mettre en place plusieurs composantes différentes afin d'exercer les fonctions que nous avons énumérées plus haut.

Les organismes de surveillance doivent avoir des rôles distincts et être autonomes.

L'expérience accumulée avec la législation sur l'équité salariale dans divers secteurs de compétences porte à croire que même si les organismes de surveillance doivent partager un même engagement aux principes énoncés dans la législation et un haut niveau de spécialisation, il est nécessaire de mettre sur pied des organismes distincts. Ces derniers accompliront des tâches distinctes et, ce faisant, ne seront pas indûment influencés par les décisions ou les mesures prises par une autre instance du système.

La structure que nous suggérons se compose de trois grands volets : une Commission canadienne de l'équité salariale, un Tribunal canadien de l'équité salariale et un réseau d'arbitres en matière d'équité salariale.

Des ressources suffisantes sont essentielles.

Nous avons précédemment fait allusion à la nécessité de disposer de ressources suffisantes. Nous réitérons maintenant que cela est indispensable au succès de toute initiative législative. La prémisse de notre examen de la législation, qui est que la réalisation de l'équité salariale est un objectif de politique louable, s'est confirmée lors de nos discussions avec les intervenants du système actuel. Les ressources nécessaires pour faire avancer cette cause de façon considérable ne sont pas négligeables, mais cela est vrai pour n'importe quel objectif de politique valable et nous

ne croyons pas que la structure que nous proposons entraîne des dépenses indues. En fait, nous pensons que cette structure permettrait d'utiliser les ressources de façon plus efficace que ne le permet le système actuel. Les ressources requises permettraient notamment d'appuyer les parties intéressées qui s'efforcent volontairement de se conformer à la loi. Elles devraient permettre également l'embauche et le maintien au travail de spécialistes et la production de documents nécessaires à la sensibilisation et à l'information. Dans le contexte actuel, il importe en outre de fournir aux organismes administratifs une infrastructure de technologie de l'information capable de gérer les pratiques électroniques courantes en matière de sensibilisation et d'administration.

Les critères pour la création des organismes de surveillance de l'équité salariale.

Notre étude des structures appropriées pour la surveillance et l'application de la législation sur l'équité salariale repose sur plusieurs critères nécessaires, à notre avis, à la protection des intérêts de ceux qui seront touchés par la législation[15], notamment :

- **L'équité** : un accès égal aux avantages que comporte la loi, à la rapidité d'exécution et à l'application régulière de la loi.
- **La transparence** : un processus décisionnel transparent et conséquemment, l'obligation de rendre des comptes aux parties intéressées et à la population.
- **L'efficience** : la capacité des organes décisionnels d'agir de façon opportune et de consacrer leurs ressources à l'obtention des meilleurs résultats.
- **L'efficacité** : une structure de réglementation ou administrative qui aide vraiment les intéressés à atteindre les objectifs de la loi.

Nous recommandons la structure dont nous faisons l'esquisse ici en nous basant sur notre constat que la structure actuelle laisse à désirer en vertu des critères décrits plus haut et pour des raisons que nous avons évoquées auparavant dans ce rapport. Nous sommes persuadés que les changements que nous recommandons permettront de mieux respecter ces critères importants.

Une Commission canadienne de l'équité salariale

Une Commission de l'équité salariale autonome, régie par sa propre loi.

Nous avons conclu que les questions relatives à l'équité salariale sont suffisamment distinctes et les compétences requises pour les aborder sont tellement spécialisées qu'il est souhaitable de mettre sur pied une Commission canadienne de l'équité salariale

15 Voir Margot Priest, *supra*, note 3, p. 51.

spécialisée et dédiée. L'autorité législative de cette commission proviendrait d'une loi distincte de la *Loi canadienne sur les droits de la personne.*

> Nous savons que l'équité salariale est un domaine très spécialisé des droits de la personne et de l'emploi ainsi que du droit du travail et de l'exercice de ce droit Nous savons que le niveau élevé d'expertise est nécessaire. Afin que la loi soit efficace, nous argumenterons, qu'il est nécessaire d'attribuer des ressources à cette question—des ressources qui ne doivent pas compétitionner avec les autres questions et mesures importantes en matière de droits de la personne, pour obtenir des fonds. Un organisme doté des ressources nécessaires contribuerait à la mise en œuvre et au maintien de l'équité salariale à l'échelle du secteur fédéral et pourrait se révéler particulièrement important pour aider les travailleuses et les travailleurs et travailleuses de couleur à faire respecter leurs droits. La création d'une agence pour l'équité salariale distincte et dotée du financement adéquat enverrait un message clair indiquant que l'on est en faveur d'une culture de l'égalité en emploi au Canada.
>
> Congrès du travail du Canada (CTC), présentation finale au Groupe de travail sur l'équité salariale, novembre 2002, p. 11.

Par conséquent, nous recommandons la mise sur pied d'une commission indépendante et autonome—la Commission canadienne de l'équité salariale—dont les membres seront nommés en fonction de leurs compétences en matière d'évaluation d'emplois, de systèmes de rémunération, de relations industrielles, de droits de la personne ou d'autres domaines relatifs à l'équité salariale.

La Commission aurait la responsabilité globale de la promotion et de la mise en oeuvre des objectifs de la loi.

La Commission canadienne de l'équité salariale aurait la responsabilité globale de promouvoir et de mettre en œuvre les objectifs de la législation. Son mandat serait proactif et à ce titre, elle aurait un rôle extrêmement important à jouer, qui consisterait à guider et à aider les intéressés à respecter les obligations que la législation leur impose. La Commission s'acquitterait des fonctions suivantes en particulier :

i) Sensibilisation du public et promotion

La Commission aurait à mener des campagnes de sensibilisation du public et de promotion quant aux objectifs de la législation sur l'équité salariale. Elle devrait fournir de la documentation à

des fins d'information et de sensibilisation qui serait conçue afin de sensibiliser la population quant à l'importance de l'équité salariale et de fournir l'information nécessaire pour permettre aux employeurs, employés et autres personnes touchées par les questions d'équité salariale de comprendre leurs droits et leurs devoirs. La Commission effectuerait ou commanderait également des recherches en matière d'équité salariale et diffuserait les résultats de ces recherches le plus largement possible.

ii) Conseils et aide technique

La Commission aurait la capacité de donner des conseils et de l'aide technique aux employeurs, aux employés, aux associations d'employés et autres participants au processus d'équité salariale. Elle réagirait notamment aux enquêtes, publierait des modèles ou des guides pratiques pour les parties qui désirent élaborer un programme d'équité salariale.

Les agents de la Commission chargés de l'examen fourniraient des conseils légaux et pratiques.

Le personnel de la Commission—la loi ontarienne emploie le terme « agents de révision »—dirigerait les parties tout au long du processus servant à réaliser l'équité salariale. Ces agents de révision donneraient des conseils au sujet des exigences de la loi et des façons pratiques d'y répondre. Ils faciliteraient également les discussions entre les parties en cause. Nous recommandons l'adoption d'une caractéristique de la loi ontarienne, laquelle donne aux agents de révision le pouvoir de délivrer des ordonnances exécutoires qui constituent soit un accord conclu entre les parties ou une décision prise sur les mesures à prendre pour se conformer à la loi.

Programmes d'équité salariale sectoriels.

La Commission donnerait notamment des conseils sur la façon de former des regroupements sectoriels afin de se pencher sur des questions d'équité salariale et sur la façon de préparer des programmes d'équité salariale par secteur. La Commission aiderait également les employeurs à fournir la formation nécessaire aux employés et aux gestionnaires, particulièrement à ceux qui participent aux comités sur l'équité salariale.

iii) Enquête et recherche de faits

Le pouvoir de mener des enquêtes.

La Commission aurait le pouvoir de mener des enquêtes et d'effectuer des recherches de faits. Il s'agirait notamment d'enquêtes officieuses, visant à fournir des renseignements de base aux parties, et d'enquêtes officielles déclenchées par des allégations de mauvaise conduite ou de comportement récalcitrant. La Commission doit avoir les pouvoirs nécessaires à la tenue de ces enquêtes, y compris le pouvoir de pénétrer dans un local, d'exiger la présence d'une personne en particulier, et de réclamer et de saisir des documents.

Plus tôt dans ce chapitre, nous avons recommandé que certains services de défense des droits soient mis à la disposition de ceux qui déposent des plaintes en vertu de la législation sur l'équité salariale. Dans cette section, nous avons expliqué que nous croyons important que la Commission puisse jouer son rôle en matière de sensibilisation du public et de promotion au sujet des objectifs de l'équité salariale sans se laisser entraîner dans des procédures juridiques contradictoires en défendant un plaignant.

Cependant, la Commission pourrait faire oeuvre utile en présentant et en expliquant les résultats de ses enquêtes au tribunal. De toute évidence, le point de vue éclairé de la Commission permettrait au tribunal de bien saisir la nature du différend.

iv) Règlement des différends

La Commission pourrait offrir des services de règlement de différends.

La Commission pourrait offrir des services de règlement des différends qui comporteraient des techniques pertinentes pouvant être utilisées par les agents de révision chargés d'aider les parties à réaliser l'équité salariale. Ces services comprendraient aussi la capacité de faire de la médiation ou d'animer des discussions générales sur des questions controversées ou contestées. Cela pourrait survenir, par exemple, lorsque les représentants d'un employeur et d'un employé sont invités, devant la Commission, à commenter ensemble des questions de politiques.

v) Réglementation et surveillance

La Commission serait responsable de la réglementation et de la surveillance de la loi par le truchement d'un système de vérification.

La Commission serait responsable de la réglementation et de la surveillance continues en matière de respect de la législation sur l'équité salariale. Au chapitre 14, nous avons décrit le type de surveillance nécessaire, selon nous, pour donner confiance quant au respect de la loi. Un système qui permettrait l'examen approfondi et complet de chaque programme d'équité salariale nous donnerait plus de certitude quant à la teneur de ces programmes. Nous admettons cependant qu'une telle solution n'est pas pratique et qu'un système de vérification suffit pour permettre à la Commission de surveiller les progrès des employeurs en voie d'atteindre les objectifs fixés par la législation.

La Commission jouerait un rôle dans le cadre du maintien constant des programmes d'équité salariale. Comme nous l'avons vu, jusqu'à présent le processus de réalisation de l'équité salariale a été la principale préoccupation des intervenants et des organismes de surveillance. On a accordé peu d'attention à la question du maintien réel des programmes d'équité salariale. Nous sommes d'avis qu'il est nécessaire de créer des mécanismes

qui rappelleront aux parties de revoir et, si nécessaire, de réviser leurs programmes d'équité salariale de façon régulière.

Nous recommandons que la législation prévoie la révision des programmes d'équité salariale tous les trois ans et qu'un rapport indiquant tout changement effectué soit remis à la Commission. Cela servirait de point de départ à un système de vérification qui évaluerait jusqu'à quel point on garde les programmes d'équité salariale à jour. Si une telle vérification révélait qu'on a omis de maintenir un programme d'équité salariale, la Commission interviendrait et aiderait les parties à revoir ce programme.

vi) Établissement de règles et de politiques

La Commission devrait avoir le pouvoir d'élaborer des politiques d'interprétation ainsi que des règles et lignes directrices.

Nous estimons qu'il est nécessaire de donner à la Commission le pouvoir d'élaborer des politiques d'interprétation, ainsi que des règles et lignes directrices pour aider les parties touchées par son travail, et, là où il est souhaitable, de les appuyer par une réglementation. La décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Bell Canada* a fait valoir qu'une commission qui traite des questions liées aux droits de la personne peut jouer un rôle important en établissant des principes et des politiques d'interprétation en matière d'application de la législation sur les droits de la personne, et en précisant ses attentes envers ceux qui en sont touchés. De même, la Commission canadienne de l'équité salariale doit être investie du pouvoir d'établir des règles et des politiques. Toutefois, ce pouvoir doit être suffisamment étendu pour lui permettre d'obtenir une rétroaction et des commentaires par le biais d'audiences publiques ou d'une procédure quelconque d'avis et de commentaires. Cette démarche offrirait la possibilité de tenir des discussions adéquates sur les politiques d'interprétation proposées.

vii) Application

Les décisions des tribunaux d'arbitrage peuvent être mises en application de diverses façons, en prévoyant notamment le renvoi des décisions aux cours de justice et en utilisant l'appareil d'exécution de la loi du système judiciaire. On peut aussi prévoir un mécanisme d'exécution de la loi dans la structure administrative elle-même.

Les cours de justice et la Commission devraient prendre part aux décisions en matière d'application de la loi.

Le choix des méthodes dépend en partie de la nature des mesures correctives prévues par l'ordonnance. Comme nous allons recommander que l'instance du système consacrée à l'arbitrage dispose d'une gamme étendue et souple de mesures correctives, il serait indiqué de faire en sorte que les tribunaux et la Commission canadienne de l'équité salariale prennent part aux décisions en matière d'application de la loi.

Par exemple, si l'ordonnance prévoit le versement d'un certain montant à des employés pour corriger des écarts salariaux, il est probable que l'utilisation du système judiciaire est la façon la plus efficace pour s'assurer de l'exécution. Cependant, lorsqu'il s'agit de solutions correctives mélioratives, telles que d'indiquer aux parties de faire une révision supplémentaire de leur programme d'équité salariale ou de trouver une façon d'améliorer le climat de travail, nous croyons utile que la Commission surveille et oriente ce processus. Nous pensons en outre que ce rôle irait de pair avec les compétences et les ressources que nous souhaitons voir données à la Commission.

17.18 Aux fins de mettre en application les recommandations qui précèdent, le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie la mise en place d'une Commission canadienne de l'équité salariale indépendante, composée de membres aux compétences spécialisées en matière d'équité salariale et dont le mandat comporterait les fonctions suivantes :

- **sensibilisation du public et promotion des questions relatives à l'équité salariale;**
- **prestation de conseils et d'aide technique;**
- **enquête et recherche de faits;**
- **règlement des différends;**
- **réglementation, surveillance et vérification;**
- **délivrance d'ordonnances exécutoires;**
- **établissement de règles et de politiques; et**
- **application de la loi.**

Un Tribunal canadien de l'équité salariale

Nous avons souligné l'importance de fournir un appui solide aux parties intéressées qui s'efforcent de faire en sorte que les politiques salariales de leur milieu de travail respectent les exigences de la législation sur l'équité salariale. Nous avons également exprimé le souhait que cela permette de ne plus mettre l'accent sur les plaintes et sur les procédures légales, mais plutôt sur les efforts que font de bonne foi les parties pour corriger la discrimination salariale qu'elles ont elles-mêmes identifiée.

Nous avons néanmoins aussi conclu qu'une certaine forme d'arbitrage doit faire partie du cadre législatif. Cela permettrait aux employés, aux groupes d'employés, aux employeurs et à

la Commission elle-même d'exercer un recours au cas où un différend résisterait à d'autres moyens de règlement ou qu'une des parties refuse de faire des efforts raisonnables pour se conformer à la loi.

L'organisme d'arbitrage devrait être indépendant de la Commission et de la puissance exécutive.

Selon nous, il est donc nécessaire de mettre sur pied un organisme d'arbitrage dans le cadre de la législation. Pour les raisons que nous avons déjà évoquées, cet organisme devrait être indépendant de la Commission, soustrait à l'influence de la puissance exécutive et doté de compétences spécialisées pour aborder et régler les questions qui peuvent être soulevées face à la législation.

Nous recommandons que ce tribunal que nous appellerons « Tribunal canadien de l'équité salariale », soit une instance autonome composée de membres ayant des compétences spécialisées en matière d'équité salariale.

Nous sommes d'avis qu'il serait concevable qu'un tel tribunal soit un panel spécialisé du Tribunal canadien des droits de la personne. Toutefois, nous recommandons qu'il s'agisse d'un organisme autonome, vu la nature spécialisée et technique des questions portant sur l'équité salariale. Nous croyons aussi que si le Tribunal était responsable d'embaucher et de former des membres experts qui se pencheraient exclusivement sur ces questions difficiles, cela renforcerait la crédibilité des décisions qu'il prendrait.

Nous prévoyons que le Tribunal canadien de l'équité salariale s'acquitte des fonctions suivantes :

i) Enquête

Le Tribunal devrait pouvoir faire enquête sur les différends.

Puisque nous recommandons que dans certaines circonstances, la Commission canadienne de l'équité salariale proposée soit en mesure de décider elle-même de renvoyer des causes à l'arbitrage, sans pour autant comparaître devant le Tribunal, nous croyons que le Tribunal doit pouvoir faire enquête sur les différends avant de décider de la pertinence de l'arbitrage. Si c'est le cas, nous pensons que le Tribunal devrait également être en mesure d'exiger que les parties concernées participent à la procédure d'arbitrage.

ii) Règlement des différends

Le Tribunal devrait être doté du pouvoir d'utiliser la médiation ou d'autres techniques de règlement de différends.

Nous avons décrit le règlement des différends auquel peuvent travailler le personnel et les membres de la Commission. Nous serions aussi partisans d'un Tribunal doté du pouvoir et du mandat d'utiliser la médiation et d'autres techniques de règlement extrajudiciaire des différends pendant la procédure. Cela permettrait, tout au long de l'arbitrage, d'avoir la possibilité

d'obtenir un règlement ou un accord qui ne soit pas le fruit d'une décision du Tribunal.

iii) Établissement de règles et de politiques

Dans la structure que nous envisageons, la Commission canadienne de l'équité salariale jouerait un rôle clé en promouvant les principes de l'équité salariale et en sensibilisant la population quant à leur importance. En oeuvrant dans un contexte plus large, la Commission pourrait formuler des politiques et des règles qui refléteraient la signification des principes de l'équité salariale et guideraient ceux dont les droits et les obligations prévus à la législation.

Le Tribunal devrait pouvoir élaborer les règles et les politiques.

Cependant, le Tribunal canadien de l'équité salariale doit aussi pouvoir formuler des règles et des politiques visant à guider les décideurs ainsi que ses membres. L'établissement de lignes directrices sur des aspects du processus d'arbitrage constitue l'exemple le plus évident de ce pouvoir du Tribunal. Ce Tribunal serait suffisamment au fait des objectifs et de la nature de la législation pour devenir pour les participants une source utile de judicieux conseils et de directives. De plus, les règles et les politiques du Tribunal aideraient ses propres membres à prendre des décisions cohérentes et justes.

iv) Arbitrage

L'arbitrage jouera un rôle constitutif important dans l'explication et l'élaboration de ces objectifs de principes.

Il peut arriver que les parties en cause doivent recourir à un arbitrage complet et officiel pour des questions qui n'ont pu être réglées autrement. L'arbitrage est une fonction importante et n'est pas nécessairement un signe d'échec du processus. Les décisions délibérées d'un organisme impartial qui a soupesé les points de vue contraires sur une question peuvent contribuer de façon importante au développement itératif en permettant aux parties intéressées qui observent la loi de mieux comprendre ses implications. Ces décisions permettent aussi de poursuivre de façon plus avertie qu'autrement les objectifs de principe véhiculés par la loi. En effet, pendant les premiers moments d'existence d'une loi, on s'attend à ce que l'arbitrage joue un rôle constitutif dans l'explication et l'élaboration de ces objectifs de principes.

17.19 Aux fins de mettre en application les recommandations qui précèdent, le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie la mise sur pied d'un Tribunal canadien de l'équité salariale, spécialisé et indépendant, dont le mandat comporterait les fonctions suivantes :

- **enquête;**
- **règlement des différends;**
- **établissement de règles et de politiques;**
- **sensibilisation et information au sujet de son propre fonctionnement; et**
- **arbitrage, notamment l'arbitrage de procédures d'appel à la suite de la délivrance par la Commission canadienne de l'équité salariale d'ordonnances exécutoires ou à la suite de décisions prises par des arbitres en matière d'équité salariale.**

Les arbitres en matière d'équité salariale

Un forum d'arbitrage serait l'équivalent de la procédure de règlement des griefs par voie d'arbitrage.

Nous avons indiqué que nous trouvons valable de songer à la mise en place d'un forum d'arbitrage qui serait l'équivalent de la procédure de règlement des griefs par voie d'arbitrage qui existe dans les conventions collectives. La compétence d'un arbitre porterait sur l'examen de questions précises naissantes de certains programmes d'équité salariale. De telles questions pourraient inclure la modification d'un programme d'équité salariale pour tenir compte d'un nouveau poste ou de groupes de postes, à des allégations de non-respect d'une condition d'un programme d'équité salariale, ou à des différends au sujet des exigences en matière de surveillance et de soumission de rapports.

Le but serait de créer un processus rapide et relativement simple semblable au règlement des griefs par voie d'arbitrage, qui permettrait d'avoir accès à un arbitre spécialisé en matière d'équité salariale, choisi à partir d'une liste établie par le Tribunal de l'équité salariale et nommé par cette instance. L'un des avantages de ce mécanisme serait que, comme c'est le cas dans les relations entre les parties dans le cadre d'une convention collective, les parties connaîtraient au moins ce genre de procédure et y verraient une façon possible de régler des différends.

17.20 **Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie la mise sur pied d'un système d'arbitrage de l'équité salariale dont les agents auraient les fonctions suivantes :**

- **l'interprétation de dispositions contestées des programmes d'équité salariale;**
- **l'application de la législation à des changements du contexte du milieu de travail qui a donné lieu au programme d'équité salariale;**

- **le règlement des différends entre ceux qui participent à un programme d'équité salariale au sujet de l'application des dispositions de ce programme.**

Examen parlementaire

Nous croyons que le régime législatif que nous avons proposé dans ce rapport est assez souple pour s'adapter au large éventail de changements pouvant affecter les employés régis par la compétence fédérale, sur les plans économiques, sociaux et politiques. Nous reconnaissons toutefois qu'il est souhaitable d'en prévoir l'évaluation systématique, par le législateur, afin de vérifier si la législation appuie de façon adéquate l'objectif de réalisation de l'équité salariale pour les travailleurs de compétence fédérale.

Pour ces motifs, nous recommandons que la législation prévoie un examen parlementaire de la loi canadienne sur l'équité salariale proposée, huit ans après son entrée en vigueur et à tous les cinq ans par la suite. Cela permettrait au Comité d'examiner à la fois l'effet de la mise en application initiale des programmes d'équité salariale et un cycle d'examen relatif au maintien de ces programmes.

17.21 **Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie un examen parlementaire complet des dispositions et du fonctionnement de la législation, y compris l'effet de ces dispositions, huit ans après l'entrée en vigueur de la législation et par la suite à tous les cinq ans.**

Conclusion

Dans ce chapitre, nous avons décrit un système autonome et spécialisé visant à gérer la question de l'équité salariale. Pour des raisons que nous avons expliquées, notamment la nature technique de l'équité salariale et les compétences spécialisées nécessaires pour en faire une politique, nous recommandons ce type de structure administrative. Nous croyons que les organismes que nous avons décrits pourront appuyer la réalisation de l'équité salariale en s'acquittant d'une gamme étendue de fonctions.

Nous ne nions pas le fait qu'il faille coordonner et raccorder les mécanismes mis en place pour réaliser l'équité salariale avec d'autres organisations, organismes et services gouvernementaux qui s'occupent des questions étroitement liées à l'équité salariale, comme les droits de la personne, l'équité en matière d'emploi et les négociations collectives. Parmi ces organismes, on trouve la

Commission canadienne des droits de la personne, le Tribunal canadien des droits de la personne, le Programme du travail établi par Développement des ressources humaines Canada et des organismes provinciaux des droits de la personne et de l'équité salariale.

Nous concluons toutefois qu'il vaut mieux s'attaquer à la discrimination salariale et l'éliminer sous l'égide d'organismes de surveillance dotés d'un mandat distinct et spécialisé et qui peuvent faire converger des compétences spécialisées distinctes afin de réaliser l'équité salariale.

Liste des recommandations

Chapitre 5 – Le modèle recommandé

5.1 Le Groupe de travail recommande que le Parlement promulgue une nouvelle législation proactive distincte en matière d'équité salariale pour permettre au Canada de s'acquitter avec plus d'efficacité de ses obligations internationales et de ses engagements nationaux, et qu'une telle législation relève des droits de la personne.

5.2 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale soit conçue de façon détaillée afin d'inclure le plus grand nombre d'employés et de types de liens d'emploi possibles.

5.3 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale comporte des normes et des critères clairs pour permettre la réalisation de l'équité salariale.

5.4 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale permette une souplesse dans l'application des normes et qu'elle comporte des dispositions exigeant de passer en revue les normes, outils, méthodes et processus afin de s'assurer qu'ils sont non sexistes.

5.5 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale permette aux employés syndiqués et non syndiqués de participer à la réalisation et à la surveillance du programme d'équité salariale.

5.6 Le Groupe de travail recommande que des ressources humaines et financières suffisantes soient consacrées à la mise en œuvre de la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale, afin que ceux qui y participent puissent bénéficier de conseils, d'informations et de formation.

5.7 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale comporte des dispositions qui assurent le maintien et le suivi de programmes d'équité salariale.

5.8 Le Groupe de travail recommande que des organismes de surveillance spécialisés soient mis sur pied afin d'administrer et d'interpréter la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale.

5.9 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale comprenne une disposition de déclaration d'objet ou un préambule définissant son objet pour fournir un contexte et un cadre d'interprétation au texte législatif.

5.10 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie des dispositions précises qui facilitent le dépôt de plaintes auprès de la Commission canadienne de l'équité salariale proposée, décrite au chapitre 17, en cas de violations du principe de rémunération égale pour un travail égal, en raison du sexe et à l'égard des membres de minorités visibles, des Autochtones ou des personnes handicapées.

5.11 Le Groupe de travail recommande que tout nouveau régime législatif fédéral sur l'équité salariale soit examiné attentivement et tienne compte des autres politiques et pratiques visant à éliminer la discrimination fondée sur le sexe.

5.12 Le Groupe de travail recommande que les législations, politiques et pratiques fédérales visant à instaurer l'égalité sur le marché du travail soient conformes au nouveau régime législatif fédéral sur l'équité salariale.

Chapitre 6 – Champ d'application

6.1 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale vise tous les employeurs réglementés par le gouvernement fédéral dans les secteurs public et privé, y compris le Parlement du Canada, et que les entrepreneurs fédéraux soient assujettis à cette législation par le truchement du Programme des contrats fédéraux.

6.2 Le Groupe de travail recommande que :

- les dispositions de la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale énonçant les exigences pour l'élaboration des programmes d'équité salariale s'appliquent à tous les employeurs réglementés par le fédéral et comptant 15 employés ou plus; et
- ces dispositions s'appliquent également aux entrepreneurs fédéraux régis par le Programme des contrats fédéraux.

6.3 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que les organismes de surveillance de l'équité salariale (décrits au chapitre 17 de ce rapport) soient autorisés à établir des méthodes de comparaison d'emplois et de rajustement des salaires, ainsi que des critères adaptés aux employeurs comptant moins de 15 employés, dans le but d'aider les petits employeurs à éliminer les pratiques salariales discriminatoires.

6.4 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale vise tous les employés qui relèvent de la compétence fédérale, y compris les travailleurs à temps partiel, occasionnels, saisonniers et temporaires, ainsi que les employés du Parlement et ceux qui sont au service des entrepreneurs fédéraux, régis par le Programme de contrats fédéraux.

6.5 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale :

- protège les entrepreneurs dont la dépendance économique vis-à-vis d'un employeur fait en sorte qu'il soit approprié de les traiter comme des employés;
- habilite les organismes de surveillance de l'équité salariale (décrits au chapitre 17) à examiner les relations contractuelles au delà de leurs formes techniques afin d'identifier les relations caractérisées par la dépendance économique et qu'ils soient habilités à élaborer les critères pour faire cette détermination, incluant mais non limités :

- au degré auquel l'entrepreneur travaille pour un seul client;
- au degré auquel l'employeur principal exerce le contrôle sur le travail; et
- aux relations entre l'entrepreneur et ses propres employés; et

➤ prévoie que les entrepreneurs-employés puissent être regroupés ou représentés de manière à leur permettre de participer à l'élaboration des programmes d'équité salariale.

6.6 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale habilite les organismes de surveillance sur l'équité salariale à déterminer qui, d'une agence de placement ou de l'employeur principal, est considéré comme employeur aux fins de l'équité salariale et qu'en prenant cette décision, les exigences de la législation, notamment la disponibilité de catégories d'emplois à prédominance masculins, soient prioritaires.

6.7 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale :

➤ prévoie le transfert des obligations en matière d'équité salariale lors de la disposition de l'ensemble ou d'une partie d'une entreprise ou lors d'un changement dans la structure de l'entreprise dont le résultat est l'émergence d'une nouvelle entité comme employeur, et qu'elle définisse clairement les types de changements qui peuvent avoir une incidence sur l'application de la législation ou les programmes d'équité salariale. Les types de changements visés par cette définition doivent inclure, mais ne doivent pas se limiter à la vente, la location, le transfert, la fusion d'entreprises, la forclusion d'hypothèque ou un niveau significatif de sous-traitance;

➤ établisse des critères précis, y compris ceux énumérés au chapitre 12 de ce rapport, pour l'application de la législation et le transfert ou la modification des programmes d'équité salariale lors d'une succession, et que parmi ces critères figurent des normes pour accorder la priorité à un programme d'équité salariale lorsqu'il en existe plus qu'un; et

➤ contienne un article prévoyant l'application de la législation aux employeurs qui passent d'une compétence provinciale à la compétence fédérale, tout en incluant des critères précis pour évaluer les programmes d'équité salariale établis par ces employeurs, en vertu de la loi provinciale proactive sur l'équité salariale et par les entrepreneurs fédéraux régis par le Programme des contrats fédéraux.

6.8 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale s'applique également à la discrimination salariale à l'égard des membres des groupes désignés, lorsqu'ils sont prédominants dans une catégorie d'emplois selon les critères établis au chapitre 9 et que le gouvernement fédéral réaliseles enquêtes et la recherche supplémentaire nécessaires à une meilleure compréhension de la discrimination salariale systémique envers les minorités visibles, les Autochtones et les personnes handicapées, afin de prendre des mesures, dans le cadre d'une loi sur l'équité salariale ou par tout autre moyen, qui élimineront ce genre de discrimination.

6.9 Le Groupe de travail recommande que les dispositions de la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale reconnaissent que les employés ont le droit à un salaire égal pour un travail égal et établissent un processus pour éliminer cette forme de discrimination salariale, à l'égard des femmes, des membres de minorités visibles, des Autochtones et des personnes handicapées.

6.10 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que la définition normale du terme « unité d'équité salariale » soit fondée sur l'ensemble des exploitations d'un seul employeur et que chaque employeur soit obligé d'élaborer un programme unique d'équité salariale pour l'ensemble des employés de ses exploitations.

6.11 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que les organismes de surveillance de l'équité salariale décrits au chapitre 17 soient habilités à approuver des modifications à la définition de « l'unité d'équité salariale » dans certains cas, notamment ceux qui suivent, si cette modification n'est pas incompatible avec l'application efficace de la législation :

- une structure d'entreprise dont les entités qui sont apparentées fonctionnent de fait comme des employeurs distincts;
- les exploitations d'un employeur qui se trouvent dans des secteurs économiques distincts;
- les exploitations d'un employeur qui sont établies dans des régions différentes du pays où le contexte économique diffère; et
- les situations où la législation sur l'équité salariale pourrait être appliquée de manière plus efficace si on traitait des employeurs apparentés comme une unité d'équité salariale unique.

Recommandation 6.11

Recommandation dissidente de la professeure Marie-Thérèse Chicha, membre du Groupe de travail.

Je suis entièrement d'accord avec le principe d'un programme unique par employeur pour l'ensemble de ses salariés. Les dérogations à ce principe, comme l'indique le rapport, doivent être interprétées de façon restrictive. Je recommande toutefois d'ajouter une recommandation qui étend également aux représentants des salariés les droits que la recommandation 6.11 confère aux employeurs.

Cette recommandation supplémentaire en deux volets se lira comme suit :

6.11a Les organismes de surveillance de l'équité salariale décrits au chapitre 17 seront habilités à autoriser l'établissement chez un employeur d'un programme d'équité salariale distinct :

- **sur demande d'une association accréditée pour les salariés qu'elle représente; et**

- **sur demande des représentants des salariés non syndiqués pour l'ensemble des salariés non syndiqués qu'ils représentent.**

6.11b Les organismes de surveillance devront émettre des lignes directrices claires indiquant les motifs pouvant justifier les demandes d'autorisation de programmes distincts.

6.12 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie l'approbation de comités sectoriels d'équité salariale par les organismes de surveillance décrits au chapitre 17.

6.13 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale précise la manière dont elle s'appliquera à chacun des territoires et qu'elle indique les circonstances dans lesquelles le gouvernement fédéral se retirerait en faveur de législation d'un territoire.

Chapitre 7 – Le programme d'équité salariale

7.1 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale précise que le programme d'équité salariale comprenne les étapes suivantes :

1. l'identification des emplois à comparer et de leur prédominance selon le sexe;
2. l'élaboration de la méthode, des outils et du processus d'évaluation;
3. l'évaluation des emplois à prédominance à l'aide de la méthode, des outils et de la démarche retenus;
4. la détermination de la rémunération globale des emplois, l'évaluation des écarts salariaux et des rajustements salariaux requis; et
5. la détermination des modalités de versement des rajustements salariaux.

Chapitre 8 – La participation des salariés

8.1 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que tout salarié, syndiqué ou non, ait le droit de participer à la mise en œuvre et au maintien de l'équité salariale.

8.2 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que l'employeur ait la responsabilité de s'assurer que la mise en œuvre de l'équité salariale et son maintien sont réalisés sans discrimination fondée sur le sexe.

8.3 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que tout employeur ait l'obligation de constituer un comité d'équité salariale au sein duquel tous les salariés sont représentés.

8.4 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que le comité d'équité salariale ait le mandat d'élaborer le programme d'équité salariale des salariés qui y sont représentés ainsi que de maintenir les résultats de l'application de ce programme.

8.5 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie qu'au moins la moitié des représentants des salariés au sein du comité d'équité salariale soient des travailleuses provenant d'emplois à prédominance féminine.

8.6 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que les membres représentant les salariés doivent constituer au moins les deux tiers des membres du comité d'équité salariale

8.7 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que :

- l'association accréditée désigne ses représentants au sein du comité d'équité salariale; et
- les salariés non syndiqués élisent par scrutin secret leurs représentants au sein du comité d'équité salariale et l'employeur a l'obligation de leur fournir les moyens nécessaires à cette fin.

8.8 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que le comité d'équité salariale ait le pouvoir décisionnel sur le contenu d'un programme d'équité salariale, ainsi que sur le maintien des résultats.

8.9 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie qu'en cas de mésentente entre les représentants de l'employeur et ceux des salariés au sein du comité d'équité salariale, le différend soit soumis à la Commission canadienne de l'équité salariale proposée, décrite au chapitre 17. Celle-ci devra aider les parties à s'entendre, à défaut de quoi elle détermine les mesures à prendre.

8. 10 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie qu'en cas de mésentente entre les représentants des salariés au sein du comité d'équité salariale, le différend soit soumis à la Commission canadienne de l'équité salariale proposée, décrite au chapitre 17. Celle-ci devra aider les représentants des salariés à s'entendre, à défaut de quoi elle prendra une décision.

8.11 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que l'employeur doive afficher tout document, avis ou décision émanant de la Commission canadienne de l'équité salariale ou du Tribunal canadien de l'équité salariale proposés, décrits au chapitre 17, en utilisant tous les moyens nécessaires, afin que tous les employés puissent effectivement en prendre connaissance.

8.12 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que :

- l'employeur doive afficher, au terme des deuxième, troisième et cinquième étapes, le contenu du programme d'équité salariale selon les directives de la Commission canadienne de l'équité salariale proposée, décrite au chapitre 17. Il utilisera à cette fin les moyens nécessaires pour que tous les salariés visés puissent effectivement en prendre connaissance. Il devra également indiquer aux salariés les droits qu'ils détiennent et les recours qui leur sont disponibles;
- les salariés auxquels s'applique ce programme puissent faire des commentaires et demander des modifications dans un délai de huit semaines suivant chacun des affichages. Le comité d'équité salariale aura quatre semaines pour y répondre par un nouvel affichage incluant, le cas échéant, le programme modifié; et
- les salariés insatisfaits de la réponse du comité aient le droit de déposer une plainte à la Commission canadienne de l'équité salariale proposée, à toute étape du processus, pour les motifs décrits au chapitre 17 ou parce qu'ils allèguent être victimes de représailles.

Recommandation 8.12

Recommandation dissidente de la professeure Marie-Thérèse Chicha, membre du Groupe de travail.

La recommandation 8.12, point 3 restreint les possibilités de plaintes des salariés essentiellement aux cas de mauvaise foi de la part des membres du comité d'équité salariale et de l'existence de représailles. Or il peut s'avérer que lors des travaux du comité d'équité salariale, en raison par exemple de l'utilisation de bonne foi par ces membres de méthodes ou d'outils inadéquats ou pour toute autre raison du même ordre, un salarié juge que son droit à l'équité salariale n'a pas été respecté. Suite à l'un des affichages, il a présenté ses commentaires aux membres du comité, mais ceux-ci n'ont pas modifié leurs décisions et leurs explications ne sont pas convaincantes. Il est essentiel dans de tels cas que le salarié puisse porter plainte auprès des organismes de surveillance de la loi.

On pourrait penser que cette recommandation risque d'entraîner un très grand nombre de plaintes auprès de ces organismes. Je ne le crois pas, car dans ce Rapport, le Groupe de travail fait des recommandations très poussées quant au rôle d'éducation, de formation, et d'information des organismes de surveillance ainsi qu'aux obligations des employeurs sur ce plan. Par conséquent, je crois que, dans la majorité des cas, si ces recommandations sont suivies, le degré de conformité à la loi sera adéquat.

Cela par contre n'empêche pas le fait que dans certaines entreprises, des éléments du programme puissent injustement léser des salariés quant à leur droit à l'équité salariale. Il est essentiel d'offrir à ces salariés la possibilité de

recours accessibles et non seulement le standard très élevé d'invoquer la mauvaise foi d'un ou de plusieurs membres du Comité d'équité salariale.

En outre il faut admettre que le Comité d'équité salariale étant en même temps juge et partie peut se retrouver en situation de conflit d'intérêt face aux demandes des salariés de changer un élément du programme d'équité salariale.

Il est donc capital que les salariés puissent présenter leur plainte auprès d'une instance indépendante telle que les organismes de surveillance de la Loi proposés dans ce Rapport. Ces organismes devront à cette fin émettre des directives claires expliquant et encadrant le dépôt de telles plaintes.

C'est pourquoi je recommande de remplacer le point 3 de la recommandation 8.12 par le libellé suivant:

➤ **les salariés insatisfaits de la réponse du Comité d'équité salariale aient le droit de déposer une plainte à la Commission canadienne de l'équité salariale proposée à toute étape du processus.**

8.13 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que l'employeur ait l'obligation de transmettre le programme complet, tel qu'affiché, à la Commission canadienne de l'équité salariale proposée, décrite au chapitre 17.

8.14 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que le temps consacré par les salariés à la participation aux travaux du comité d'équité salariale, ainsi qu'à d'autres activités permettant la réalisation de l'équité salariale, soit considéré comme du temps de travail et être rémunéré en conséquence.

8.15 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que l'employeur soit tenu de donner aux membres du comité d'équité salariale la formation nécessaire à l'établissement d'un programme d'équité salariale et au maintien de ses résultats. Celle-ci devrait développer aussi bien les compétences techniques que celles qui permettent d'identifier et d'éliminer les biais discriminatoires. L'employeur devrait aussi fournir des renseignements et faciliter la formation permettant aux gestionnaires et aux employés de comprendre le processus d'équité salariale et le programme d'équité salariale.

8. 16 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prevoie que l'employeur devra fournir aux membres du comité l'information nécessaire à l'établissement d'un programme d'équité salariale et au maintien de ses résultats. Il doit également faciliter la cueillette d'informations requises pour les travaux du comité. En contrepartie, les membres du comité auront une obligation de confidentialité. De leur côté, les membres du comité devront garder ces informations confidentielles, accompagnées de sanctions pour violation de la confidentialité qui devront être tranchées par les organismes de surveillance, décrit au chapitre 17.

Chapitre 9 – La prédominance des emplois

9.1 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale contienne une disposition qui détermine une catégorie d'emplois selon les quatre critères suivants :

- ➤ des fonctions ou des responsabilités semblables;
- ➤ des qualifications semblables;
- ➤ un même taux de salaire ou une même échelle salariale; et
- ➤ un accès égal à la rémunération globale et aux avantages à valeur pécuniaire.

9.2 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale contienne une disposition qui indique qu'une catégorie d'emplois soit considérée à prédominance féminine ou masculine lorsqu'au moins 60 p. 100 des employés sont des femmes ou des hommes.

9.3 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale contienne une disposition qui indique qu'une catégorie d'emplois soit considérée à prédominance féminine ou masculine lorsque l'écart entre le taux de représentation des femmes ou des hommes dans cette catégorie d'emplois et leur taux de représentation dans l'effectif du programme d'équité salariale est jugé significatif.

9.4 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale indique que l'évolution historique du taux de représentation des femmes ou des hommes dans une catégorie d'emplois soit prise en compte afin de déterminer la prédominance sexuelle dans cette catégorie d'emplois.

9.5 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale indique qu'une catégorie d'emplois soit considérée à prédominance féminine ou masculine lorsqu'elle est couramment associée aux femmes ou aux hommes en raison de stéréotypes occupationnels.

9.6 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale indique qu'une catégorie d'emplois sera traitée comme les catégories d'emplois à prédominance féminine lorsque la représentation simultanée des travailleurs d'un groupe désigné—minorités visibles, Autochtones ou personnes handicapées—et des travailleuses atteint 60 p. 100 ou plus des effectifs de cette catégorie d'emplois.

Chapitre 10 – L'évaluation des catégories d'emplois à prédominance

10.1 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que la méthode d'évaluation retenue par le comité d'équité salariale doit permettre d'évaluer également les catégories d'emplois à prédominance féminine et les catégories d'emplois à prédominance masculine.

10.2 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que la méthode d'évaluation retenue par le comité d'équité salariale doit comprendre quatre facteurs d'évaluation : les qualifications, les responsabilités, les efforts et les conditions dans lesquelles le travail est accompli. Lors de la définition de ces facteurs et de leurs sous-facteurs, le comité d'équité salariale devra veiller à inclure explicitement toutes les exigences spécifiques aux catégories d'emplois à prédominance féminine.

10.3 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que le comité d'équité salariale devra s'assurer que le développement et l'application des éléments suivants soient dénués de discrimination fondée sur le sexe :

- contenu de la méthode d'évaluation;
- outils de collecte des données sur les catégories d'emplois;
- démarche d'évaluation des catégories d'emplois; et
- établissement de la grille de pondération.

Chapitre 11– L'estimation et la correction des écarts de rémunération

11.1 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que la rémunération aux fins d'équité salariale s'entend de la rémunération globale comprenant le salaire de base, la rémunération flexible ainsi que les avantages à valeur pécuniaire.

11.2 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que le salaire d'une catégorie d'emplois est le taux maximum ou le maximum de l'échelle salariale des emplois qui y sont regroupés.

11.3 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie qu'aux fins d'estimation des écarts salariaux, la rémunération flexible comprenne, notamment :

- ➤ la rémunération basée sur les compétences;
- ➤ les régimes basés sur le rendement individuel, tel que le salaire au mérite et les primes; et
- ➤ les régimes basés sur le rendement collectif, tels que la participation aux bénéfices, le partage des gains de productivité.

Si la rémunération flexible est accessible également et sans discrimination aux catégories d'emplois à prédominance féminine aussi bien qu'aux catégories d'emplois à prédominance masculine, il ne sera pas nécessaire de l'inclure dans l'estimation des écarts salariaux.

11.4 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que les avantages à valeur non pécuniaire comprennent notamment :

- ➤ les éléments du temps chômé et payé tels les congés de maladie, les congés sociaux et parentaux, les vacances et jours fériés, les périodes de repos ou de repas ou tout autre élément de même nature;
- ➤ les régimes de retraite et de prévoyance collective, tels les caisses de retraite, les régimes d'assurance maladie ou d'invalidité et tout autre régime collectif; et
- ➤ les avantages hors salaire, tels la fourniture et l'entretien d'outils ou d'uniformes ou d'autres vêtements (à l'exception de ceux exigés en vertu des lois sur la santé et la sécurité du travail ou lorsque ces uniformes ou vêtements sont requis par l'emploi), le stationnement, les allocations pour repas, la fourniture de véhicules, le paiement de cotisations professionnelles, les congés payés pour études, le remboursement des frais de scolarité, les prêts à taux réduit ou toute autre forme d'avantages.

Si un avantage à valeur pécuniaire est accessible également et sans discrimination aux catégories d'emplois à prédominance féminine aussi bien qu'aux catégories d'emplois à prédominance masculine, il ne sera pas nécessaire de l'inclure dans l'estimation des écarts salariaux.

11.5 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que :

- ➤ dans les entreprises de 100 salariés et plus, l'estimation des écarts salariaux doit être effectuée sur une base globale en comparant les catégories d'emplois à prédominance féminine à la courbe salariale des catégories d'emplois à prédominance masculine exclusivement.
- ➤ Dans les entreprises ayant moins de 100 salariés, l'estimation des écarts salariaux pourra être effectuée :
  - soit sur une base globale, comme stipulé ci-dessus; et
  - soit sur une base individuelle de comparaison par paire ou par valeur proportionnelle.

11.6 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie qu'un comité d'équité salariale pourra utiliser la méthode emploi à segment sur autorisation de la Commission canadienne de l'équité salariale proposée, décrite au chapitre 17, s'il démontre que, pour des motifs sérieux, aucune des méthodes recommandées ci-dessus n'est praticable dans l'entreprise.

11.7 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie qu'une méthode de comparaison ne peut pas être utilisée si elle a pour effet d'exclure une catégorie d'emplois à prédominance féminine.

11.8 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie qu'il soit interdit de baisser les salaires pour atteindre l'équité salariale.

11.9 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que lorsque les structures salariales des catégories d'emplois à prédominance féminine sont différentes de celles des catégories d'emplois à prédominance masculine équivalentes, il sera nécessaire de les harmoniser afin de réaliser l'équité salariale.

11.10 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que :

- le versement des rajustements salariaux sera équivalent sur une base annuelle à au moins 1 p. 100 de la masse salariale de l'entreprise; et
- il devra commencer dès que le programme d'équité salariale est complété et se terminer au plus tard trois ans après cette date. À ce moment le versement total des rajustements devra avoir été effectué.

11.11 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que les salaires d'équité salariale soient réputés faire partie intégrante de la convention collective.

11.12 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que lorsqu'il n'existe aucun comparateur masculin dans un programme distinct d'équité salariale, la comparaison devra se faire avec l'ensemble des catégories d'emplois à prédominance masculine de l'entreprise.

11.13 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que lorsque dans une entreprise il n'existe aucun comparateur masculin, les comparaisons pourront se faire à partir de comparaisons externes.

11.14 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que le mandat de la Commission canadienne de l'équité salariale proposée, décrie au chapitre 17, comprenne la préparation de réglementations énonçant la méthodologie et les étapes à suivre à l'égard des entreprises sans comparateurs masculins, ainsi que l'obligation de fournir l'appui nécessaire aux entreprises ayant recours aux comparaisons externes.

Chapitre 12 – Exceptions permises

12.1 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale stipule que seul l'élément de rémunération qui résulte d'une exception admise soit exclu des comparaisons faites en matière d'équité salariale.

12.2 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale comporte une disposition qui stipule clairement que l'employeur doit justifier de façon précise tout recours à une exception admise.

12.3 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que les aspects de la rémunération attribuables aux facteurs suivants soient exempts du calcul de la rémunération aux fins d'analyse de l'équité salariale :

- la rémunération attribuable à l'ancienneté, à condition que le régime d'ancienneté ne soit pas discriminatoire en lui-même et qu'il ne soit pas appliqué de façon discriminatoire;
- l'élément de la rémunération attribuable à l'usage du « salaire étoilé » dans un des cas suivants, à condition que le salaire ne soit étoilé que jusqu'à ce que la rémunération appropriée à l'emploi selon le programme d'équité salariale soit équivalente à ce salaire étoilé :
  - la réévaluation et la rétrogradation du poste d'un employé;
  - l'affectation de réadaptation, dans les cas où l'employeur verse à un employé un salaire supérieur à la valeur du travail qu'il exécute pendant qu'il se remet momentanément d'une blessure ou d'une maladie; et
  - la rétrogradation ou la réduction graduelle du salaire, dans les cas où l'employeur réaffecte un employé à un poste d'un niveau inférieur, en raison de l'accroissement de la complexité du travail, des problèmes de santé, une incapacité partielle, soit à cause d'un surplus de main-d'œuvre au sein de l'établissement de l'employeur; et
- l'absence de main-d'œuvre qualifiée. Le libellé doit indiquer clairement que l'employeur est tenu d'expliquer de quelle façon cet avantage de salaire est lié aux difficultés de recrutement et de rétention et de quelle façon il compte éliminer graduellement la prime une fois la pénurie de main-d'œuvre terminée; et
- les paiements aux employés attribuables à des facteurs géographiques, à condition que l'employeur soit en mesure de justifier les disparités régionales spécifiques et que le système de rémunération soit non sexiste.

Chapitre 13 – Le maintien de l'équité salariale

13.1 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie une disposition indiquant que lorsque le programme d'équité salariale est complété, l'employeur a l'obligation d'en assurer le maintien.

13.2 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que dans le cas de renouvellement de la convention collective ou de la négociation d'une nouvelle convention collective, le syndicat ait une obligation, pour autant qu'elle en ait le pouvoir, de voir à ce que l'équité salariale soit maintenue à l'égard de ses membres.

13.3 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie qu'une fois le programme mis en œuvre, le comité d'équité salariale ait pour responsabilité de surveiller le maintien de l'équité salariale.

13.4 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que le comité d'équité salariale utilise les mêmes méthodes, outils et démarche pour assurer le maintien de l'équité salariale que lors de l'élaboration du programme d'équité salariale. Si ces méthodes, outils ou démarche ne permettent plus de maintenir l'équité salariale, le comité devra les modifier en conséquence.

13.5 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie qu'au moins à tous les trois ans, l'employeur affiche les résultats de l'examen du maintien et qu'il transmette un exemplaire de l'affichage à la Commission canadienne de l'équité salariale proposée.

13.6 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que dans le cas où l'entreprise est vendue ou cédée totalement ou partiellement, le nouvel employeur soit lié par les obligations du programme d'équité salariale établi par le précédent employeur.

13.7 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que si le programme d'équité salariale n'est plus conforme à la Loi, l'employeur soit tenu de le modifier en conformité avec les dispositions concernant le programme d'équité salariale et le comité d'équité salariale.

13.8 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que les versements des rajustements salariaux nécessités par le maintien soient dus à partir de la date à laquelle a eu lieu le changement et ne puissent être étalés. Tout manquement à cette obligation sera passible de sanctions.

Chapitre 14 – Application de la loi

14.1 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que la Commission canadienne de l'équité salariale proposée au chapitre 17 ait le pouvoir :

- de recevoir les plaintes des employés, des représentants des employés ou des employeurs alléguant des contraventions à la loi;
- d'émettre des ordonnances exécutoires visant à appuyer la réalisation de l'équité salariale;
- de faire enquête sur les plaintes, appuyer par tout pouvoir nécessaire pour sommer la production de documents ou autres renseignements et d'entrer sur les lieux; et
- de faire des vérifications systématiques de la conformité à la loi sur l'équité salariale.

14.2 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que le Tribunal canadien de l'équité salariale proposé au chapitre 17 ait le pouvoir de formuler un large éventail de mesures de redressement visant à aider et à guider les employeurs et les représentants des employés à respecter les exigences de la loi.

14.3 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale autorise le Tribunal canadien de l'équité salariale proposé, décrit au chapitre 17, d'ordonner une indemnisation à la suite d'actes d'intimidation ou de représailles par les employeurs, les employés, les organismes d'employeurs ou les organismes d'employés contre les employés ou autres qui exercent leurs droits ou s'acquittent de leurs responsabilités en vertu de la loi.

14.4 Le Groupe de travail recommande que le Tribunal canadien de l'équité salariale proposé, décrit au chapitre 17, ait les pouvoirs :

- d'ordonner qu'une violation du règlement cesse et ne soit pas répétée;
- d'ordonner une indemnisation lorsqu'on peut établir un préjudice à des particuliers ou des personnes morales;
- d'ordonner la divulgation et la publication de l'information; et
- d'adjuger les frais dans des circonstances appropriées et limitées.

14.5 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que des arbitres de l'équité salariale aient le pouvoir de concevoir des mesures correctrices souples et novatrices dans l'interprétation et l'application des programmes d'équité salariale.

14.6 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que les violations soient définies comme des infractions pénales et que la poursuite et l'imposition de sanctions pénales dissuasives soient un correctif disponible en vertu de cette nouvelle législation.

14.7 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie le dépôt et la mise à exécution des ordonnances par l'entremise de la Cour fédérale.

Chapitre 15 – Échéanciers et dispositions transitoires

15.1 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que :

- tous les employeurs doivent compléter leurs programmes d'équité salariale dans la période désignée de trois ans, cette période devant débuter un an après l'entrée en vigueur de la législation;
- chacun des rajustements devra être d'au moins 1 p. 100 de la masse salariale, et le dernier rajustement sera égal à la somme de tous les rajustements encore dûs;
- les rajustements relatifs à l'équité salariale peuvent être étalés sur une période n'excédant pas trois ans; le premier rajustement devant être effectué au moment où l'employeur affiche le programme final d'équité salariale indiquant les délais dans lesquels seront versés les rajustements;
- les organismes de surveillance proposés, décrits au chapitre 17, peuvent allouer à un employeur jusqu'à deux périodes additionnelles d'un an chacune pour le paiement des rajustements salariaux si l'employeur peut démontrer que le paiement plus rapide occasionnera des contraintes excessives; et
- les employeurs régis par le Programme des contrats fédéraux (PCF) doivent se conformer au même échéancier, avec comme point de départ la date de formation du contrat.

15.2 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie l'allocation de ressources additionnelles aux organismes de surveillance pour la période précisée dans la législation portant sur l'élaboration par tous les employeurs des programmes d'équité salariale.

15.3 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale oblige les employeurs à débuter le processus d'élaboration du programme d'équité salariale dans un délai maximum d'un an après son entrée en vigueur. Le Groupe de travail recommande aussi que les employeurs soient obligés de soumettre un rapport annuel sur l'état d'avancement de l'élaboration d'un programme d'équité salariale au cours de la période spécifiée dans la législation pour cette phase et qu'ils soient également obligés de soumettre un rapport annuel pendant la période où les rajustements salariaux sont effectués. Ces rapports peuvent être faits sous la forme et au moment de l'affichage que l'employeur doit effectuer à certaines étapes du processus.

Recommandation 15.3

Recommandation dissidente de la professeure Marie-Thérèse Chicha, membre du Groupe de travail.

À mon avis, afin que les organismes chargés de la surveillance de la Loi puissent bien exercer leurs fonctions, il est indispensable qu'ils reçoivent des rapports sur les programmes d'équité salariale élaborés dans les entreprises et sur le maintien de leurs résultats. Ces rapports consisteront dans l'envoi des trois affichages successifs requis lors de l'élaboration du programme ainsi que de celui qui est requis lors des opérations de maintien de l'équité salariale. À mon avis, il serait excessif de demander des rapports annuels durant les quatre années que peut durer l'élaboration du programme et par la suite durant les trois années sur lesquelles se fait l'étalement des versements car cela risque d'entraîner une charge trop lourde tant pour les employeurs que pour la Commission canadienne de l'équité salariale proposée.

C'est pourquoi je recommande de modifier la recommandation 15.3 qui devrait se lire comme suit :

Tous les employeurs sont tenus de commencer le processus d'élaboration du programme d'équité salariale dans un délai maximum d'un an après son entrée en vigueur. Tous les employeurs sont tenus de transmettre à la Commission canadienne de l'équité salariale proposée une copie de tous les affichages, notamment ceux qui sont prévus aux chapitres 8 et 13, dès le moment où ils sont affichés dans leurs entreprises.

15.4 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale exige que l'employeur révise le programme d'équité salariale à des intervalles prévues de trois ans, qu'il communique les résultats de cet examen aux employés qui auront la possibilité de soumettre des observations ou commentaires et qu'il présente un rapport sur les résultats à la Commission canadienne de l'équité salariale proposée, décrite au chapitre 17; un rapport concernant une révision du programme d'équité salariale déclenchée par une plainte ou par un changement de circonstances devra être considéré comme satisfaisant cette exigence.

15.5 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que, lorsqu'une décision du Tribunal canadien des droits de la personne a été rendue à l'égard d'une question ou de la disposition finale d'une question par la Cour d'appel fédérale ou la Cour suprême du Canada, la disposition de cette question soit acceptée par les nouveaux organismes de surveillance proposés, décrits au chapitre 17, en matière d'équité salariale dans la mesure où elle est conforme aux dispositions de la nouvelle législation; toutefois, lorsque le jugement ou la décision concerne uniquement une partie de la main-d'œuvre couverte par un programme d'équité salariale, ce jugement devra être considéré comme faisant autorité seulement sur les aspects du programme pour lesquels celui-ci est directement pertinent.

15.6 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que, dans le cas où une plainte est sous enquête par la Commission canadienne des droits de la personne, cette enquête soit poursuivie jusqu'à sa conclusion. Dans le cas où il y aurait une recommandation de référer la plainte pour jugement, celle-ci serait référée au Tribunal canadien de l'équité salariale proposé, décrit au chapitre 17.

Chapitre 16 – L'équité salariale et la négociation collective

16.1 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que le processus visant à réaliser l'équité salariale soit distinct du processus de négociation des conventions collectives.

16.2 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale impose aux employeurs, aux employés et aux représentants des employés l'obligation de négocier de bonne foi, et sans discrimination au cours du processus d'équité salariale, incluant tous les travaux du comité de l'équité salariale.

16.3 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale exige que les représentants des employés les représentent de façon juste et consciencieuse et sans discrimination au cours du processus d'équité salariale.

Recommendations 16.2 et 16.3

Recommandation dissidente de la professeure Marie-Thérèse Chicha, membre du Groupe de travail.

À mon avis, la recommandation 16.2 inclut 16.3 et 16.3 devrait être supprimée.

L'ajout de la recommandation 16.3 amène à penser que les représentants des salariés devront être doublement soumis à l'obligation de non discrimination et de représentation consciencieuse de leurs membres.

Je recommande donc la suppression de 16.3 et le maintien de 16.2.

Chapitre 17 – Organismes de surveillance

17. 1 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale ainsi que les structures mises en place pour assurer son application accordent la priorité aux mesures qui en assureront la conformité.

17.2 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale dote les organismes de surveillance de ressources financières et humaines nécessaires afin qu'ils puissent voir à la réalisation de l'équité salariale dans un délai raisonnable, et que le gouvernement continue à fournir des ressources suffisantes à l'application de la législation sur l'équité salariale.

17.3 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie la mise en place d'organismes de surveillance autonomes dont le mandat sera de s'occuper exclusivement de questions d'équité salariale.

17.4 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que la sensibilisation et l'information du public fassent partie du mandat des organismes de surveillance de l'équité salariale.

17.5 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que la tâche de fournir des renseignements spécialisés et de la formation aux employeurs et aux employés directement visés par la législation fasse partie du mandat des organismes de surveillance de l'équité salariale.

17.6 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que les organismes de surveillance de l'équité salariale aient accès à des sources de renseignements techniques, indépendants et exacts, au sujet de l'emploi et de la rémunération dans les secteurs public et privé de compétence fédérale.

17.7 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que le mandat des organismes de surveillance de l'équité salariale leur permette d'effectuer ou de commander des recherches sur des questions relatives à la législation.

17.8 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que le mandat des organismes de surveillance de l'équité salariale leur permette de donner des conseils et de l'aide technique aux parties chargées de revoir et d'ajuster leurs systèmes de rémunération dans le but d'atteindre ou de maintenir l'équité salariale.

17.9 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que les organismes de surveillance de l'équité salariale aient pouvoir d'enquête lors de plaintes ou de conflits.

17.10 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que le mandat des organismes de surveillance de l'équité salariale comprenne la médiation et d'autres méthodes de résolution des différends.

17.11 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que le pouvoir d'émettre des ordonnances exécutoires fasse partie du mandat d'un organisme de surveillance de l'équité salariale.

17.12 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale assure des services de défense des droits pour les travailleurs qui ne sont pas représentés.

17.13 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie la création d'organismes spécialisés et autonomes pour l'équité salariale dont les fonctions d'arbitrage seront protégées par des clauses privatives strictes.

17.14 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que la surveillance et la vérification fassent partie du mandat des organismes de surveillance de l'équité salariale.

17.15 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale confère aux organismes de surveillance le pouvoir d'établir des règles et des politiques, incluant un pouvoir de réglementation.

17.16 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que le mandat de l'organisme de surveillance et d'arbitrage l'habilite à entendre des appels faits à la suite de l'émission d'ordonnances exécutoires par des agents de révision et à la suite de décisions prises par des arbitres en matière d'équité salariale.

17.17 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que les organismes de surveillance disposent de pouvoirs d'application et d'exécution adéquats afin d'assurer l'atteinte des objectifs de la législation.

17.18 Aux fins de mettre en application les recommandations qui précèdent, le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie la mise en place d'une Commission canadienne de l'équité salariale indépendante, composée de membres aux compétences spécialisées en matière d'équité salariale et dont le mandat comporterait les fonctions suivantes :

- sensibilisation du public et promotion des questions relatives à l'équité salariale;
- prestation de conseils et d'aide technique;
- enquête et recherche de faits;
- règlement des différends;
- réglementation, surveillance et vérification;
- délivrance d'ordonnances exécutoires;

- établissement de règles et de politiques; et
- application de la loi.

17.19 Aux fins de mettre en application les recommandations qui précèdent, le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie la mise sur pied d'un Tribunal canadien de l'équité salariale, spécialisé et indépendant, dont le mandat comporterait les fonctions suivantes :

- enquête;
- règlement des différends;
- établissement de règles et de politiques;
- sensibilisation et information au sujet de son propre fonctionnement; et
- arbitrage, notamment l'arbitrage de procédures d'appel à la suite de la délivrance par la Commission canadienne de l'équité salariale d'ordonnances exécutoires ou à la suite de décisions prises par des arbitres en matière d'équité salariale.

17.20 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie la mise sur pied d'un système d'arbitrage de l'équité salariale dont les agents auraient les fonctions suivantes :

- l'interprétation de dispositions contestées des programmes d'équité salariale;
- l'application de la législation à des changements du contexte du milieu de travail qui a donné lieu au programme d'équité salariale; et
- le règlement des différends entre ceux qui participent à un programme d'équité salariale au sujet de l'application des dispositions de ce programme.

17.21 Le Groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie un examen parlementaire complet des dispositions et du fonctionnement de la législation, y compris l'effet de ces dispositions, huit ans après l'entrée en vigueur de la législation et par la suite à tous les cinq ans.

Annexe A – Secrétariat de l'équité salariale

Ce rapport est le fruit du travail intense et du dévouement de tous ceux qui ont œuvré pour le compte du Groupe de travail sur l'équité salariale. Nous souhaitons tout particulièrement remercier **Gwenn Hughes**, secrétaire exécutive, ainsi que :

Bellehumeur, Gisèle, réviseure de texte
Burnett, Katy, directrice des consultations
Céré, Étienne, réviseur de texte
Coulas, Patricia, chef de bureau
Dewitt, Dawn, étudiante à la recherche
Ferguson, Heather, réviseure de texte
Guénette, Caroline, adjointe administrative
Hunter, Chris, analyste principal de la politique
Islam, Martin, étudiant à la recherche
Juneja, Vandana, étudiante à la recherche
Keith, Fiona, coordonnatrice à la recherche
Kroes, Marianne, analyste de la recherche
Leclerc-Sirois, Jean-François, réviseur de texte
MacPherson, Elizabeth, directrice exécutive, Consultations
Newman, Dwight, adjoint à la recherche
Roper, Pam, adjointe à la recherche
Rowlatt, Linnéa, adjointe à la recherche
St-Denis, Sylvie, adjointe exécutive
Won, Norma, conseillère juridique

Annexe B – Mandat

Examen de l'article 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et l'*Ordonnance de 1986 sur la parité salariale*

Phase II

Le 29 octobre 1999, le gouvernement fédéral annonçait son intention de réviser l'article 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* afin d'assurer la clarté du mode de mise en oeuvre de l'équité salariale sur le marché moderne du travail. Ayant en tête cet objectif global et tenant compte des considérations suivantes :

- le Canada a ratifié en 1972 la Convention 100 de l'Organisation internationale du travail, donnant ainsi effet au principe de la parité salariale pour des fonctions équivalentes et, de plus, il est partie à d'autres ententes internationales qu'il a ratifiées dans le domaine des droits de la personne et qui appuient ce principe;
- le principe de la parité salariale pour des fonctions équivalentes a d'abord été promulgué au niveau fédéral canadien quand la *Loi canadienne sur les droits de la personne* a reçu la sanction royale, en 1977;
- l'article 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, qui rend discriminatoire la pratique de rémunérer différemment les hommes et les femmes exécutant des fonctions équivalentes, n'a été ni modifié ni soumis à un examen en profondeur depuis la sanction royale de 1977;
- certaines administrations provinciales ont adopté des mesures législatives sur l'équité salariale qui prennent une approche plus proactive face à la discrimination salariale fondée sur le sexe et imposent des obligations positives aux organisations d'employés et d'employeurs ainsi qu'à leurs représentants afin de voir à la mise en oeuvre de ce principe;
- plusieurs observateurs, dont la Commission canadienne des droits de la personne, sont en faveur d'une approche visant à remplacer la méthode actuelle, qui repose sur les plaintes, en vue de la mise en oeuvre du principe de parité salariale pour des fonctions équivalentes;

La ministre du Travail et le ministre de la Justice instituent par les présentes un groupe de travail composé de trois membres qui mènera un examen complet des dispositions actuelles sur l'équité salariale contenues dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne* (article 11) ainsi que dans l'*Ordonnance de 1986 sur la parité salariale.*

Sans restreindre la portée de cet examen, le Groupe de travail :

- mènera une étude et une analyse comparatives de la parité salariale pour des fonctions équivalentes et des expériences de parité salariale des administrations provinciales et territoriales du Canada ainsi que d'autres expériences pertinentes sur la scène internationale;

- entreprendra des consultations avec les personnes et organismes pertinents y compris, entre autres, des associations d'employeurs et d'employés, des groupes représentant les intérêts des femmes au travail et des experts du domaine de l'équité salariale;
- examinera et évaluera divers modèles et pratiques exemplaires de mise en oeuvre du principe de la parité salariale pour des fonctions équivalentes, notamment le modèle actuel reposant sur les plaintes et d'autres modèles et mécanismes de mise en oeuvre plus proactifs;
- examinera et évaluera les cadres législatif et administratif existants et prendra en compte les répercussions de ces cadres et leur cohésion avec les autres dispositions législatives et structures administratives;
- examinera et évaluera les méthodologies d'évaluation des emplois et du rajustement salarial;
- étudiera la meilleure façon d'appliquer le principe de parité salariale pour des fonctions équivalentes dans le contexte des négociations collectives, des marchés de travail concurrentiels et des relativités internes des salaires;
- élaborera une série d'options et de recommandations dans le but d'améliorer le cadre législatif de traitement des questions de parité salariale.

Mandat du Groupe de travail sur l'équité salariale

Le Groupe de travail est constitué de trois membres :

1. Beth Bilson, présidente
2. Marie-Thérèse Chicha, membre
3. Scott MacCrimmon, membre

Le mandat des membres du Groupe de travail se terminera dès que le Groupe de travail aura complété son rapport aux ministres de la Justice et du Travail d'ici le 31 mars 2003, ou plus tôt si possible. Les membres du Group de travail se rapporteront et seront redevables aux ministres de la Justice et du Travail.

Le Groupe de travail n'aura pas de lien de dépendance avec le gouvernement. Il sera appuyé par un secrétariat qui, sous la direction de la présidente du Groupe de travail, sera chargé des tâches administratives.

Le Groupe de travail tiendra des consultations avec le public, la Commission canadienne des droits de la personne, les employeurs, les syndicats, les groupes de promotion de l'équité, les organisations non gouvernementales, les ministères du gouvernement, les commissions, les sociétés d'État, les organismes et d'autres groupes intéressés du secteur public.

Le Groupe de travail présentera un rapport au ministre de la Justice et à la ministre du Travail avec des recommandations visant à améliorer l'article 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* d'ici le 31 mars 2003, ou plus tôt si possible.

Annexe C – *Loi canadienne sur les droits de la personne* L.R. 1985, Ch. H-6

Section 11

1. Constitue un acte discriminatoire le fait pour l'employeur d'instaurer ou de pratiquer la disparité salariale entre les hommes et les femmes qui exécutent, dans le même établissement, des fonctions équivalentes.
2. Le critère permettant d'établir l'équivalence des fonctions exécutées par des salariés dans le même établissement est le dosage de qualifications, d'efforts et de responsabilités nécessaire pour leur exécution, compte tenu des conditions de travail.
3. Les établissements distincts qu'un employeur aménage ou maintient dans le but principal de justifier une disparité salariale entre hommes et femmes sont réputés, pour l'application du présent article, ne constituer qu'un seul et même établissement.
4. Ne constitue pas un acte discriminatoire au sens du paragraphe (1) la disparité salariale entre hommes et femmes fondée sur un facteur reconnu comme raisonnable par une ordonnance de la Commission canadienne des droits de la personne en vertu du paragraphe 27(2).
5. Des considérations fondées sur le sexe ne sauraient motiver la disparité salariale.
6. Il est interdit à l'employeur de procéder à des diminutions salariales pour mettre fin aux actes discriminatoires visés au présent article.
7. Pour l'application du présent article, «salaire» s'entend de toute forme de rémunération payable à un individu en contrepartie de son travail et, notamment :
    a) des traitements, commissions, indemnités de vacances ou de licenciement et des primes;
    b) de la juste valeur des prestations en repas, loyers, logement et hébergement;
    c) des rétributions en nature;
    d) des cotisations de l'employeur aux caisses ou régimes de pension, aux régimes d'assurance contre l'invalidité prolongée et aux régimes d'assurance-maladie de toute nature;
    e) des autres avantages reçus directement ou indirectement de l'employeur.

Annexe D – *Ordonnance de 1986 sur la parité salariale* DORS/86-1082

ORDONNANCE DE LA COMMISSION CANADIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE PRÉCISANT LES MODALITÉS D'APPLICATION DE L'ARTICLE 11 DE LA LOI CANADIENNE SUR LES DROITS DE LA PERSONNE ET LES FACTEURS JUSTIFIANT LA DISPARITÉ SALARIALE POUR DES FONCTIONS ÉQUIVALENTES

TITRE ABRÉGÉ

1. *Ordonnance de 1986 sur la parité salariale.*

DÉFINITION

2. La définition qui suit s'applique à la présente ordonnance.

ÉQUIVALENCE DES FONCTIONS

Qualifications

3. Pour l'application du paragraphe 11(2) de la Loi, les qualifications comprennent les aptitudes physiques et intellectuelles acquises par l'expérience, la formation ou les études ou attribuables à l'habileté naturelle.

4. Il est fait abstraction, lors de la comparaison des qualifications de différents employés, de la façon dont celles-ci ont été acquises.

Efforts

5. Pour l'application du paragraphe 11(2) de la Loi, les efforts comprennent l'effort intellectuel et l'effort physique.

6. Pour l'application de l'article 5, l'effort intellectuel et l'effort physique peuvent être comparés.

Responsabilités

7. Pour l'application du paragraphe 11(2) de la Loi, les responsabilités comprennent les responsabilités de l'employé sur le plan des ressources techniques, financières et humaines.

Conditions de travail

8. (1) Pour l'application du paragraphe 11(2) de la Loi, les conditions de travail comprennent les conditions liées à l'environnement physique et au climat psychologique au sein de l'établissement, notamment le bruit, la température, l'isolement, les dangers matériels, les risques pour la santé et le stress.

(2) Pour l'application du paragraphe 11(2) de la Loi, il est fait abstraction, dans l'évaluation des conditions de travail, de l'obligation de travailler des heures supplémentaires ou par poste lorsque l'employé reçoit une prime pour ce travail.

MÉTHODE D'ÉVALUATION

9. Lorsque l'employeur a recours à une méthode d'évaluation pour établir l'équivalence des fonctions exécutées par des employés dans le même établissement, cette méthode est utilisée dans les enquêtes portant sur les plaintes dénonçant une situation de disparité salariale si elle :

    a) est exempte de toute partialité fondée sur le sexe;

    b) permet de mesurer la valeur relative des fonctions de tous les emplois dans l'établissement; et

    c) permet d'évaluer les qualifications, les efforts, les responsabilités et les conditions de travail visés aux articles 3 à 8.

EMPLOYÉS D'UN ÉTABLISSEMENT

10. Pour l'application de l'article 11 de la Loi, les employés d'un établissement comprennent, indépendamment des conventions collectives, tous les employés au service de l'employeur qui sont visés par la même politique en matière de personnel et de salaires, que celle-ci soit ou non administrée par un service central.

PLAINTES INDIVIDUELLES

11. (1) Lorsqu'une plainte dénonçant une situation de disparité salariale est déposée par un individu qui fait partie d'un groupe professionnel identifiable, ou est déposée au nom de cet individu, la composition du groupe selon le sexe est prise en considération avant qu'il soit déterminé si la situation constitue un acte discriminatoire fondé sur le sexe.

    (2) Si une comparaison peut être établie avec au moins deux autres employés exécutant des fonctions équivalentes à celle du plaignant visé au paragraphe (1), le salaire moyen pondéré versé à ces employés doit être utilisé dans le calcul du rajustement qui doit être apporté au salaire du plaignant.

PLAINTES COLLECTIVES

12. Lorsqu'une plainte dénonçant une situation de disparité salariale est déposée par un groupe professionnel identifiable ou en son nom, ce groupe doit être composé majoritairement de membres d'un sexe et le groupe auquel il est comparé doit être composé majoritairement de membres de l'autre sexe.

13. Pour l'application de l'article 12, un groupe professionnel est composé majoritairement de membres d'un sexe si, dans l'année précédant la date du dépôt de la plainte, le nombre de membres de ce sexe représentait au moins :

    a) 70 p. 100 du groupe professionnel, dans le cas d'un groupe comptant moins de 100 membres;

    b) 60 p. 100 du groupe professionnel, dans le cas d'un groupe comptant de 100 à 500 membres;

    c) 55 p. 100 du groupe professionnel, dans le cas d'un groupe comptant plus de 500 membres.

14. Si le groupe professionnel ayant déposé la plainte est comparé à plusieurs autres groupes professionnels, ceux-ci sont considérés comme un seul groupe.

15. (1) Pour l'application de l'article 11 de la Loi, lorsque la plainte déposée dénonce une situation de disparité salariale entre un groupe professionnel et un autre groupe professionnel et qu'une comparaison directe de ces deux groupes ne peut être faite quant à l'équivalence des fonctions et aux salaires des employés, une comparaison indirecte de ces éléments peut être faite.

(2) Pour la comparaison des salaires des employés des groupes professionnels visés au paragraphe (1), la courbe des salaires du groupe professionnel mentionné en second lieu doit être utilisée pour établir l'écart, s'il y a lieu, entre les salaires des employés du groupe professionnel en faveur de qui la plainte est déposée et de l'autre groupe professionnel.

FACTEURS RECONNUS RAISONNABLES

16. Pour l'application du paragraphe 11(3) de la Loi, les facteurs suivants sont reconnus raisonnables pour justifier la disparité salariale entre les hommes et les femmes qui exécutent dans le même établissement des fonctions équivalentes :

a) les appréciations du rendement, dans les cas où les employés sont soumis à un régime d'appréciation du rendement qui a été porté à leur connaissance;

b) l'ancienneté, dans les cas où les employés sont soumis à un régime salarial qui prévoit des augmentations périodiques fondées sur les états de service auprès de l'employeur;

c) la surévaluation d'un poste, dans les cas où le poste d'un employé est réévalué et déclassé et où son salaire demeure fixe pour une période limitée ou ses augmentations salariales sont bloquées jusqu'à ce que le salaire propre au poste déclassé soit égal ou supérieur au salaire de l'employé;

d) l'affectation de réadaptation, dans les cas où l'employeur verse à un employé un salaire supérieur à la valeur du travail qu'il exécute pendant qu'il se remet momentanément d'une blessure ou d'une maladie;

e) la rétrogradation, dans les cas où l'employeur, tout en maintenant le salaire d'un employé, le réaffecte à un poste d'un niveau inférieur, soit à cause du rendement insuffisant de l'employé attribuable à l'accroissement de la complexité du travail, à des problèmes de santé, à une incapacité partielle ou à toute autre cause indépendante de la volonté de l'employé, soit à cause d'un surplus de main-d'oeuvre au sein de l'établissement de l'employeur;

f) la réduction graduelle du salaire, dans les cas où celle-ci est effectuée pour l'un des motifs mentionnés à l'alinéa e);

g) l'affectation temporaire à des fins de formation, dans les cas où, dans le cadre d'un programme de perfectionnement des employés qui est accessible tant aux hommes qu'aux femmes et leur offre des chances égales d'avancement, un employé est affecté temporairement à un poste et reçoit un salaire différent de celui du titulaire permanent;

h) la pénurie de main-d'oeuvre dans une catégorie d'emploi particulière au sein de l'établissement de l'employeur;

i) la reclassification d'un poste à un niveau inférieur, dans les cas où le titulaire continue à recevoir un salaire selon les taux de l'ancienne classification;

j) les variations salariales régionales, dans les cas où le régime salarial applicable aux employés prévoit des variations de salaire pour un même travail selon la région où est situé le lieu de travail.

17. L'employeur qui entend justifier une disparité salariale en invoquant l'un des facteurs énumérés à l'article 16 doit prouver que ce facteur est appliqué de façon uniforme et équitable dans le calcul et le versement des salaires des hommes et des femmes qui exécutent, dans le même établissement, des fonctions équivalentes.

18. Outre les exigences de l'article 17, l'employeur qui entend justifier une disparité salariale en invoquant le facteur visé à l'alinéa 16h) doit prouver qu'une disparité salariale existe entre le groupe d'employés appartenant à la classification touchée par la pénurie et un autre groupe d'employés qui exécute des fonctions équivalentes et est composé majoritairement d'employés du même sexe que le groupe mentionné en premier lieu.

19. Outre les exigences de l'article 17, l'employeur qui entend justifier une disparité salariale en invoquant le facteur visé à l'alinéa 16i) doit prouver ce qui suit :

a) depuis la reclassification, aucun nouveau titulaire n'a reçu un salaire selon les taux de l'ancienne classification;

b) une disparité salariale existe entre les employés recevant un salaire selon les taux de l'ancienne classification et un autre groupe d'employés qui exécute des fonctions équivalentes et est composé majoritairement d'employés du même sexe que le groupe mentionné en premier lieu.

Annexe E – *Code canadien du travail, Partie III* L.R. 1985, Ch. L-2

SECTION III

ÉGALITÉ DES SALAIRES

182 (1) Les articles 249, 250, 252, 253, 254, 255 et 264 s'appliquent, compte tenu des adaptations de circonstance, à la recherche et à la constatation des actes discriminatoires définis à l'article 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, comme si ces actes étaient expressément interdits par la présente partie.

(2) L'inspecteur qui a des motifs raisonnables de soupçonner un employeur d'avoir commis l'un des actes discriminatoires visés au paragraphe (1) peut en aviser la Commission canadienne des droits de la personne ou déposer une plainte devant celle-ci conformément à l'article 40 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

S.R., chap. 17(2e suppl.), art. 9; 1976-77, chap. 33, art. 66.

Annexe F – Soumissions

En janvier 2002, le Groupe de travail sur l'équité salariale a rendu public son document de travail et a invité les parties intéressées et les membres du public à présenter des communications. Des fonds restreints étaient disponibles, destinés à appuyer les personnes et organismes dans la préparation des communications. Les critères pour l'affectation des crédits comprenaient des besoins financiers attestés et des connaissances spécialisées ou de l'expérience en matière d'équité salariale.

Les personnes et organismes suivants ont soumis des communications. Le Groupe de travail a affiché toutes les communications reçues sur son site Web (www.examenequitesalariale.gc.ca)

Fédération du Travail d'Alberta
Syndicat provincial des employé(e)s de l'Alberta
Association of Classification and Organization Consultants (ACOC)
Association des retraité-e-s de l'alliance de la fonction publique
Benmergui, Ruben
Fédération du travail de la Colombie-Britannique
Coalition des droits de la personne de la Colombie Britannique
La fédération canadienne des clubs des femmes de carrières commerciales et professionnelles (FCCFCCP)
Association canadienne des professeures et professeurs d'université (ACPPU)
Association des banquiers canadiens (ABC)
Commission canadienne des droits de la personne
Congrès du travail du Canada (CTC)
Commission canadienne de sûreté nucléaire
Association canadienne des employés en télécommunication
Syndicat canadien de la fonction publique
Syndicat canadien de la fonction publique, Colombie-Britannique
Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier (SCEP)
Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier, Comité régional des femmes de l'Ontario
Confédération des syndicats nationaux (CSN)
Dokimos Inc.
Employeurs des transports et communications de régie fédérale (ETCOF)
Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ)
Femmes-Action
Femmes regroupées en options non traditionnelles (FRONT)
Gladstone, David
Gouvernement des Territoires du Nord Ouest
Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC), Comité régional des femmes de Halifax
Hay Group Limited
Holland, Wendy – Syndicat international des employés professionnels et de bureau (SIEPB), Local 404
Irwin, Anne

Killingsworth, Mark R., professeur et chaire au département d'économie, Rutgers University, New Brunswick, New Jersey, et économiste chargé de recherches au National Bureau of Economic Research
Link HR Systems, Inc.
Comité canadien d'action sur le statut de la femme (CCA)
L'association nationale de la femme et du droit (ANFC)
Syndicat national de l'automobile, de l'aérospatiale, du transport et des autres travailleurs et travailleuses du Canada (TCA)
Le Conseil national des femmes du Canada
Coalition pour l'équité salariale du Nouveau Brunswick
New Westminster District Labour Council
Fédération du travail de la Nouvelle-Écosse
Fédération du travail de l'Ontario
Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC)
Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC) Retraité(es)
Sandoval, Corliss Annette
Smith, Beverley
Condition féminine Canada (CFC)
Sunter, Alan, statisticien conseil
Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier (SCEP)
Syndicat des employés et employées professionnels-les et de bureau, Section local 434 (SEPB)
The Vancouver Board of Trade
Institut professionnel de la fonction publique du Canada
Trecarten, Lew
Les Métallos au Canada
Weiler, Paul, Harvard Law School
Woodhead, Kenneth

Annexe G – Processus de consultation

Afin d'entendre l'opinion du plus grand nombre possible de personnes intéressées, de groupes visant l'équité, d'autres organismes et intervenants, le Groupe de travail a eu recours à une série de mécanismes pendant son processus de consultation :

1. Le Groupe de travail a tenu des audiences publiques officielles d'avril à juin 2002, dans six grandes villes, d'un bout à l'autre du Canada – Halifax, Montréal, Ottawa, Toronto, Edmonton, Yellowknife et Vancouver.
2. Le Groupe de travail a tenu cinq tables rondes à Ottawa d'avril à octobre 2002 auxquelles ont participé de nombreux intéressés, ainsi qu'une table ronde réunissant des groupes de femmes en octobre 2002.
3. Le Groupe de travail a organisé un symposium, les 16 et 17 janvier 2003, pour présenter les résultats de la recherche demandée par le Groupe de travail et en discuter.

Dans le but d'encourager le plus de gens possible à participer au processus de consultation, le Groupe de travail disposait de fonds limités pour aider ceux qui démontraient le besoin d'un soutien financier pour être en mesure de participer.

I. AUDIENCES PUBLIQUES

Ottawa (Ontario), les 15 et 16 avril 2002 et le 21 juin 2002

Allenby, Susan, Hay Group Limited
Boucher, Shirley, Postes Canada
Brazeau, Murielle, Commission canadienne des droits de la personne (CCDP)
Carbonneau, Claudette, Confédération des syndicats nationaux (CSN)
Carroccetto, John, Association of Classification and Organization Consultants (ACOC)
Collins, Denise, Développement des ressources humaines du Canada (DRHC)
Dadaille, Bertin, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (STC)
Daly, Mary, Watson Wyatt
Deveau, Dennis, Les Métallos au Canada
DiGiacomo, Gordon, Consultant
Earle, Mark, Commission canadienne des droits de la personne (CCDP)
Ethier, Gabriel, Consultant
Etienne, Marie-Jude, Développement des ressources humaines du Canada (DRHC)
Genge, Sue, Congrès du travail du Canada (CTC)
Gervais, Colette, Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC) Retraité(es)
Giroux, Linda, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (STC)
Gladstone, David
Greschuk, Nadia, Développement des ressources humaines du Canada (DRHC)
Jodoin, Carole, Syndicat des Métallos
Johnson, Philip, Hay Group Limited
Kelly, Kimberley, Commission canadienne des droits de la personne (CCDP)

Knight, Brenda, Association canadienne des employés en télécommunications
Kuijper, Tineke, Développement des ressources humaines du Canada (DRHC)
Lagueux, Diane, étudiante
Laildlaw-Sly, Catharine, Le conseil national des femmes du Canada
Leblanc, Raymonde, Confédération des syndicats nationaux (CSN)
Longa, Frank, RHDF 2000
Lorquet, Sébastien
Loveday, Peter, Commission canadienne des droits de la personne (CCDP)
McClymont, Alice, Association of Classification and Organization Consultants (ACOC)
Morgan, Peggy, Association des banquiers canadiens (ABC)
Narducci, Piero, Commission canadienne des droits de la personne (CCDP)
Pagé, Richard, Syndicat des Métallos
Paquette, Philémon, Association of Classification and Organization Consultants (ACOC)
Parekh, Girish, Commission canadienne des droits de la personne (CCDP)
Payant, Chantal, CBOF (Radio Canada)
Reid, Tom, Les Métallos au Canada
Riche, Nancy, Congrès du travail du Canada (CTC)
Robert, Claude, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (STC)
Rumig, Tracey, Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest
Sawatzky, Diane, Hay Group Limited
Simard, Danielle, Commission canadienne des droits de la personne (CCDP)
Whitfield, Karen, Syndicat des travailleurs en télécommunications

Montréal (Québec), les 22 et 23 avril 2002

Amiot, Suzanne, Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ)
Aubin, Sonia, Femmes regroupées en options non-traditionnelles (FRONT)
Brouillette, Michèle, Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier (SCEP)
Charbonneau, Louise, Commission canadienne des droits de la personne
Chrétien, Lise, Bureau de conseil et de formation – Québec
Cirino, Maria, Syndicat des employées professionnels-les et de bureau Section Locale 434
Côté, Rosette, Commission de l'équité salariale – Québec
Dadaille, Bertin, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (STC)
Delorme, Valérie, Banque Laurentienne
du Tremble, Denise, Commission de l'équité salariale – Québec
Dugré, Isabelle, Femmes regroupées en options non-traditionnelles (FRONT)
Fabers, Rania, Heenan Blaikie
Gascon, Marjolaine, étudiante
Gervais, Mario, Syndicat canadien de la fonction publique du Québec (CUPE)
Gingras, Carole, Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ)
Giroux, Sylvie, Canadien National (CN)
Grenier, Louise, Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier (SCEP)
Groulx, Françoise, Syndicat des employées professionnels-les et de bureau Section Locale 434
Lapointe, Chantal

Larose, Daniel, Syndicat des employées professionnels-les et de bureau Section Locale 434
Lépine, Sylvie, Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ)
Léveillé, Robert, Dokimos
Perron, Daniel, Association des banquiers canadiens (ABC)
Perron, Denise, Commission de l'équité salariale – Québec
Portelance, Alain, Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier (SCEP)
Rinfret, Marie, Commission de l'équité salariale – Québec
Robertson, Carole, Syndicat canadien de la fonction publique du Québec
Roy, René, Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ)
Solomon, Linda, Syndicat des employées professionnels-les et de bureau Section Locale 434
Sweeney, Josée, étudiante
Sweeney, Lyne, étudiante

Yellowknife (Territoires du Nord-Ouest), le 29 avril 2002

Engren, Myrna, Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC)
Iyer, Nitya, Heenan Blaikie
McGregor, Fiona, Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC)
Pollock, Denise, Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC)
Roberts, Florence, Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC)
Shaner, Karan, Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest
Woodward, Shaleen, Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest

Vancouver (Colombie-Britannique), le 1er mai 2002

Brennan, Regina, Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC)
Chalifoux, Carolyn, New Westminster District Labour Council
Ducharme, Patty, Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC)
Forster, Kim, Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC)
Jordan, Colleen, Syndicat canadien de la fonction publique
Knight, Nancy, Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC)
Kunin, Roslyn, Institut Laurier
O'Donnell, Susan, Coalition des droits de la personne de la Colombie-Britannique
Park, Dave, Vancouver Board of Trade
Schira, Angela, Fédération du travail de la Colombie-Britannique
Seaboyer, Deb, Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC)
Staschuk, Jane, Fédération du travail de la Colombie-Britannique
Thomson, Ian, Vancouver Board of Trade
Ursino, Joanne, Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC)
Wilson, Jean, Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC)

Edmonton (Alberta), le 3 mai 2002

Anderson, Ranford, Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC)
Barrett, Kerry, Fédération du travail de l'Alberta
Benson, Robyn, Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC)
Dahliwal, Balwinder, Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC)

Miller, Terry, Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC)
Selby, Jim, Fédération du travail de l'Alberta
Smith, Beverley
Taylor, Ruth, Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC)

Halifax (Nouvelle Écosse), les 17 et 18 juin 2002

Brezet, Richard, Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC)
Foye, Ivy E., Fédération du travail de la Nouvelle Écosse
Gannon, Carl, Développement des ressources humaines du Canada (DRHC)
Kindred, Kevin, Cox Hanson O'Reilly Matheson
McGraw, Margaret, Comité canadien d'action sur le statut de la femme
Michael, Lorraine, Comité canadien d'action sur le statut de la femme
Perron, Johanne, Coalition pour l'équité salariale du Nouveau Brunswick
Rodgers, Michele B., Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC)
Scallin, Pat, Aliant
Smith Muir, Sandra, Commission canadienne des droits de la personne (CCDP)
Stearns, Nikki, Commission canadienne des droits de la personne (CCDP)
Swinemar, Mary, Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC)
Young, Deborah, Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC)

Toronto (Ontario), les 19 et 20 juin 2002

Armah, Emmanuel, Développement des ressources humaines du Canada (DRHC)
Beemer, Kim, Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier (SCEP)
Beutler, Anne, Banque TD
Brazier, Don, Employeurs des transports et communications de régie fédérale (ETCOF)
Campbell, Darla, Business and Professional Women
Carnegie, Laurette, Développement des ressources humaines du Canada (DRHC)
Carr, Joel, Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier (SCEP)
Coltrinari, Livio, Employeurs des transports et communications de régie fédérale (ETCOF)
Cromb, Marjorie, Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier (SCEP)
Dukovich, Senka, Commission de l'équité salariale de l'Ontario
Gingras, Lynne, Syndicat des employés provinciaux de l'Alberta
Howell Solc, Sandi, Syndicat canadien de la fonction publique
Hull, Treat, Link HR Systems, Inc.
Johns, Rocklee, Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier (SCEP)
Leamen, Nancy, Association des banquiers canadiens (ABC)
Leighton, Margaret, Tribunal de l'équité salariale de l'Ontario
McAllister, Heather, Banque CIBC
McGlynn, Debbie, Heenan Blaikie
Morash, Steve, Syndicat canadien de la fonction publique
Morris, Iain, William Mercer Management HR Consulting
Peers, Ann, Commission de l'équité salariale de l'Ontario
Proulx, Danielle
Rosser, Beverley, Commission de l'équité salariale de l'Ontario
Sullivan, Linda, Commission de l'équité salariale de l'Ontario

Sunstrum, Andrew, Commission canadienne des droits de la personne (CCDP)
Tiernay, Tim, Groupe Financier Banque TD
Wall, Carol, Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier (SCEP)
Watson, Kristin, Bell Canada
Weeks, Sandra, Consultante
White, Emmanuel, Développement des ressources humaines du Canada (DRHC)
White, M.C., Développement des ressources humaines du Canada (DRHC)
White, Marilyne, Syndicat canadien de la fonction publique
Zemmelink-Pope, Johanne

II. TABLES RONDES – avril et octobre 2002

1. Divers groupes intéressés

Abou-dib, Mariam, Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC)
Bernier, Claude, Association nationale de la femme et du droit (ANFD)
Beutler, Ann, Banque TD
bich, geneviève, Bell Canada
Boucher, Shirley, Poste Canada
Brazier, Don, Employeurs des transports et communications de régie fédérale (ETCOF)
Carbonneau, Claudette, Confédération des syndicats nationaux (CSN)
Clarke Walker, Marie, Congrès du travail du Canada (CTC)
Côté, Andrée, Association nationale de la femme et du droit (ANFD)
de Aguayo, Jacquie, Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC)
DesLauriers, Jean-François, Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC)
Dreher, Dale, Association des banquiers canadiens (ABC)
Engelmann, Peter, Engelmann Gottheil
Genge, Sue, Congrès du travail du Canada (CTC)
Gingras, Carole, Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ)
Giroux, Linda, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (CTC)
Hallé, Ghislain, Confédération des syndicats nationaux (CSN)
Hélie, Roselyne, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (CTC)
Howell-Solc, Sandi, Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP)
Jaekl, Margaret, Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC)
Jodoin, Carol, United Steelworkers of America (USWA)
Jones, Chris, Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC)
Lang, John, Canadian Autoworker Union (CAW)
Lapointe, Natalie, United Steelworkers of America (USWA)
Laporte, Louise, Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC)
Laurendeau, Hélène, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (CTC)
Leamen, Nancy, Canadian Bankers Association (CBA)
Leblanc, Raymonde, Confédération des syndicats nationaux (CSN)
Lépine, Sylvie, Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ)
Lizotte-Lepage, Audrey, Poste Canada
McAllister, Heather, Banque CIBC
McGraw, Margaret, Comité canadien d'action sur le statut de la femme (CCA)
Michael, Lorraine, Comité canadien d'action sur le statut de la femme (CCA)
Olsen, David, Poste Canada

Pagé, Richard, Les Métallos au Canada
Paul, Gail, Air Canada
Prince, Monique, Confédération des syndicats nationaux (CSN)
Reid, Tom, Les Métallos au Canada
Tiernay, Tim, Groupe Financier Banque TD
Turmel, Nycole, Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC)
Wall, Carol, Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier
Weiler, Paul, Harvard Law School
White, Marilyne, Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP)
Whitefield, Karen, Travailleurs et travailleuses canadien(ne)s de l'automobile
Whiteker, Lyne, Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC)
Whitelaw, Beverly, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (CTC)
Whitfield, Karen, Travailleurs et travailleuses canadien(ne)s de l'automobile

2. Table Ronde des groupes de femmes – Octobre 2002

Côté, Andrée, Association nationale de la femme et du droit (ANFD)
Diamond, Bonnie, Association nationale de la femme et du droit (ANFD)
Genaille, Sheila, Métis National Council of Women, Inc.
Gibb, Sheila, Association nationale de la femme et du droit (ANFD)
Javed, Nayyar, Institut canadien de recherches sur les femmes (ICREF)
Marshall, Kathy, Réseau d'Action des Femmes Handicapées du Canada
Parsons, Trudy, Réseau d'Action des Femmes Handicapées du Canada
Piché, Marie-Anne, Métis National Council of Women, Inc.
Sekhar, Kripa, Comité canadien d'action sur le statut de la femme (CCA)
Webb, Pat, Groupe de référence nationale des femmes sur la problématique du marché du travail (GRNF)

III. SYMPOSIUM – les 16 et 17 janvier 2003

Animatrice
Saba, Tania, Université de Montréal

Conférencière
David-McNeil, Jeannine, HEC Montréal

Présentateurs
Agocs, Carol, University of Western Ontario
Anderson, John, Canadian Council on Social Development
Buckley, Melina, Lawyer and Legal Policy Consultant
Carr, Paul, G. DiGiacomo Consulting Services
Charest, Éric André, Université de Montréal
Cornish, Mary, Cavalluzzo Hayes Shilton McIntyre & Cornish
Davidson-Palmer, Judith, J. Davidson-Palmer & Associates
DiGiacomo, Gordon, G. DiGiacomo Consulting Services
Dunlop, Margaret, G. DiGiacomo Consulting Services
Durber, Paul, Opus Mundi Canada
Faraday, Fay, Cavalluzzo Hayes Shilton McIntyre & Cornish
Findlay, Sue, Social Policy Consultant
Forrest, Ann, University of Windsor

Kainer, Jan, York University
Kervin, John, University of Toronto
Lawrence, Gail, Trendline Consulting Services
Lequin, Jacques-André, Université du Québec en Outaouais
McDermott, Patricia, York University
Paquet, Renaud, Université du Québec en Outaouais
Saint-Laurent, France, Trudel Nadeau Avocats
Townson, Monica, Monica Townson Associates
Warskett, Rosemary, Carleton University

Participants

Abou-dib, Mariam, Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC)
Aucoin, Louise, Coalition de l'équité salariale du Nouveau Brunswick
Benmergui, Ruben, Musée des beaux-arts du Canada
Berry, Helen, Condition féminine Canada
Biswas-Mistry, Sharmila, Association nationale de la femme et du droit (ANFD)
Brady, Erin, Justice Canada
Buck, Kerry, Commission canadienne des droits de la personne (CCDP)
Côté, Andrée, Association nationale de la femme et du droit (ANFD)
Cumming, Steve, Conseil canadien de développement social (CCSD)
de Aguayo, Jacquie, Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC)
Dukovich, Senka, Commission de l'équité salariale de l'Ontario
Duvall, Donna, Commission canadienne des droits de la personne (CCDP)
Fang, Tony, Statistiques Canada
Genge, Sue, Congrès du travail du Canada (CTC)
Gibb, Sheila, Association nationale de la femme et du droit (ANFD)
Gingras, Carole, Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ)
Giroux, Linda, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (CTC)
Grant, Karel, Groupe de référence nationale des femmes sur la problématique du marché du travail (GRNF)
Greschuck, Nadia, Développement des ressources humaines Canada (DRHC)
Groarke, Paul, Tribunal canadien des droits de la personne (TCDP)
Hallé, Ghislain, Confédération des syndicats nationaux (CSN)
Hélie, Roselyn, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (CTC)
Howell-Solc, Sandi, Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP)
Jaekl, Margaret, Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC)
Javed, Nayyar, Institut canadien de recherches sur les femmes (ICREF)
Jodoin, Carole, Syndicat des Métallos (Québec)
Kennedy, Andrea, Groupe de référence nationale des femmes sur la problématique du marché du travail (GRNF)
Kropp, Douglas, Justice Canada
Laurendeau, Hélène, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (CTC)
Leamen, Nancy, Association des banquiers canadiens (ABC)
Leblanc, Raymonde, Confédération des syndicats nationaux (CSN)
Leighton, Margaret, Tribunal de l'équité salariale de l'Ontario
Leowinata, Sevilla, National Organization of Immigrant and Visible Minority Women of Canada

Lépine, Sylvie, Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ)
Lizotte-Lepage, Audrey, Poste Canada
Marchand, Gisèle, Réseau national d'action éducation femmes
Marshall, Kathy, Réseau d'action des femmes handicapées du Canada (RAFHC)
McAllister, Heather, Banque TD
Miller, Greg, Tribunal canadien des droits de la personne (TCDP)
Moran, Jocelyne, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (CTC)
Morgan, Rosemary, Association canadienne des professeures et professeurs d'université (ACPPU)
Najem, Elmustapha, Université du Québec en Outaouais
Narducci, Piero, Commission canadienne des droits de la personne (CCDP)
Paliga, Michael, Développement des ressources humaines du Canada (DRHC)
Parekh, Girish, Commission canadienne des droits de la personne (CCDP)
Parry, Jennifer, Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest
Parsons, Trudy, Réseau d'action des femmes handicapées du Canada (RAFHC)
Peers, Ann, Commission de l'équité salariale de l'Ontario
Pentney, Bill, Justice Canada
Perreault, Serge, Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ)
Piché, Marie-Anne, Métis National Council of Women, Inc.
Rexe, Kate, Conseil canadien de développement social (CCSD)
Richmond, Penny, Congrès du travail du Canada (CTC)
Saba, Tania, Université de Montréal
Sekhar, Kripa, Comité canadien d'action sur le statut de la femme (CCA)
Simard, Danielle, Commission canadienne des droits de la personne (CCDP)
Smith, Ekuwa, Conseil canadien de développement social (CCSD)
Szigeti, Naomi, Condition féminine Canada
Tardiff, France, Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail (CIAFT)
Tennant, Ariane, Université de Montréal
Thibault, Francine, Commission de l'équité salariale Québec
Torres, Sara, Institut canadien de recherche sur les femmes (ICREF)
Wall, Carol, Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier (SCEP)
Wall, Leona, Métis National Council of Women, Inc.
Webb, Pat, Groupe de référence nationale des femmes sur la problématique du marché du travail (GRNF)
White, Marilyne, Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP)
Whitfield, Karen, Syndicat des travailleurs en communications
Whittaker, Lynn, Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC)

Liste des personnes et organismes participants

I. Organismes

Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC)
Association canadienne des employés en télécommunication
Association canadienne des professeures et professeurs d'université (ACPPU)
Association des banquiers canadiens (ABC)
Association des retraité(e)s de l'alliance de la fonction publique

Association of Classification and Organization Consultants
Coalition des droits de la personne de la Colombie-Britannique
Coalition pour l'équité salariale du Nouveau Brunswick
Comité canadien d'action sur le statut de la femme (CCA)
Confédération des syndicats nationaux (CSN)
Congrès du travail du Canada (CTC)
Conseil canadien de développement social (CCDS)
Employeurs des transports et communications de régie fédérale (ETCOF)
Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ)
Fédération du travail d'Alberta
Fédération du travail de la Colombie-Britannique
Fédération du travail de la Nouvelle-Écosse
Femmes regroupées en options non-traditionnelles (FRONT)
Femmes-Action
Groupe de référence national des femmes sur la problématique du marché du travail (GRNF)
Institut canadien de recherches chez les femmes (ICREF)
Institut Laurier
L'Association Nationale de la Femme et du Droit (ANFD)
La Fédération canadienne des clubs des femmes de carrières Commerciales et Professionnelles (FCCFCCP)
Le Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail (CIAFT)
Le Conseil national des femmes du Canada
Les Métallos au Canada
Link HR Systems, Inc.
Métis National Council of Women, Inc.
National Organization of Immigrant and Visible Minority Women of Canada
New Westminster District Labour Council
Réseau d'action des femmes handicapées du Canada (RAFHC)
Réseau national d'action éducation femmes
Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP)
Syndicat canadien de la fonction publique du Québec
Syndicat canadien de la fonction publique, Colombie-britannique
Syndicat canadien de la fonction publique, Division du Transport Aérien
Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier (SCEP)
Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier (Comité régional des femmes de l'Ontario)
Syndicat des employés professionnels et de bureau
Syndicat provincial des employé(e)s de l'Alberta
The Vancouver Board of Trade

II. Experts et sociétés d'experts-conseils

Gabriel Éthier, conseillière autonome
Hay Management
Roslyn Kunin

Sandra Weeks, conseillière autonome
Watson Wyatt
William Mercer Management Consulting

III. Organismes gouvernementaux

Commission canadienne des droits de la personne – Direction de la parité salariale
Commission canadienne des droits de la personne – Programme d'équité en matière d'emploi
Développement des ressources humaines Canada – Programme du travail
Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest
Groupe de travail sur la modernisation de la gestion des ressources humaines dans la Fonction publique
Ontario: Commission de l'équité salariale
Ontario: Tribunal de l'équité salariale
Québec: Bureau de conseil et de formation en équité salariale, Ministère du Travail
Québec: Commission de l'équité salariale
Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
Tribunal canadien des droits de la personne

IV. Personnes ayant participé au processus de consultation

Abou-dib, Mariam
Agocs, Carol
Allenby, Susan
Amiot, Suzanne
Anderson, John
Anderson, Ranford
Armah, Emmanuel
Aubin, Sonia
Aucoin, Louise
Baisi, Roxanna
Barrett, Kerry
Beemer, Kim
Bégin, Martine
Benmergui, Ruben
Benson, Robyn
Bernier, Claude
Berry, Helen
Beutler, Ann
bich, geneviève
Biswas-Mistry, Sharmila
Boucher, Shirley
Brady, Erin
Brazeau, Murielle
Brazier, Don
Brennan, Regina
Brezet, Richard
Brouillette, Michèle
Buck, Kerry
Buckley, Melina
Campbell, Darla
Carbonneau, Claudette
Carisse, Monique
Carnegie, Laurette
Carr, Joel
Carr, Paul
Carroccetto, John
Chalifoux, Carolyn
Charbonneau, Louise
Charest, Éric André
Chrétien, Lise
Cirino, Maria
Clarke Walker, Marie
Collins, Denise
Coltrinari, Livio
Cornish, Mary
Côté, Andrée
Côté, Rosette
Cromb, Marjorie
Cumming, Steve
Dadaille, Bertin
Dahliwal, Balwinder
Daly, Mary
David-McNeil, Jeannine
Davidson-Palmer, Judith
de Aguayo, Jacquie
Delorme, Valérie

DesLauriers, Jean-François
Deveau, Dennis
Diamond, Bonnie
DiGiacomo, Gordon
Dreher, Dale
du Tremble, Denise
Ducharme, Patty
Dugré, Isabelle
Dukovich, Senka
Dunlop, Margaret
Durber, Paul
Duvall, Donna
Earle, Mark
Engelmann, Peter
Engren, Myrna
Éthier, Gabriel
Etienne, Marie-Jude
Fang, Tony
Faraday, Fay
Farber, Rania
Findlay, Sue
Fong, Angela
Forrest, Ann
Forster, Kim
Foye, Ivy
Gagnon, Odette
Gannon, Carl
Gascon, Marjolaine
Genaille, Sheila
Genge, Sue
Gervais, Colette
Gervais, Mario
Gibb, Sheila
Gingras, Carole
Gingras, Lynne
Giroux, Linda
Giroux, Sylvie
Gladstone, David
Grant, Karel
Grenier, Louise
Greschuck, Nadia
Groarke, Paul
Grou, Sylvie
Groulx, Françoise
Haener, Sylvia
Hallé, Ghislain
Hauser, Ruth
Hélie, Roselyn
Henkelman, Hilda
Howell-Solc, Sandi
Hull, Treat
Iyer, Nitya
Jaekl, Margaret
Javed, Nayyar
Jodoin, Carole
Johns, Rocklee
Johnson, Philip
Johnson, Shirley
Jones, Chris
Jordan, Colleen
Kainer, Jan
Kelly, Kimberley
Kennedy, Andrea
Kervin, John
Kindred, Kevin
Knight, Brenda
Knight, Nancy
Kropp, Douglas
Kuijper, Tineke
Kunin, Roslyn
Lagueux, Diane
Laidlaw-Sly, Catharine
Lang, John
Lapointe, Chantal
Lapointe, Natalie
Larose, Daniel
Laurendeau, Hélène
Lawrence, Gail
Leamen, Nancy
Leblanc, Raymonde
Leighton, Margaret
Leowinata, Sevilla
Lépine, Sylvie
Lequin, Jacques-André
Léveillé, Robert
Lizotte-Lepage, Audrey
Longa, Frank
Lorquet, Sébastien
Loveday, Peter
Marchand, Gisèle
Marshall, Kathy
McAllister, Heather
McClymont, Alice
McDermott, Patricia
McGlynn, Debbie
McGraw, Margaret
McGregor, Fiona
Michael, Lorraine
Miller, Greg
Miller, Terry

Moran, Jocelyne
Morash, Stephen
Morgan, Peggy
Morgan, Rosemary
Morris, Iain
Najem, Elmustapha
Narducci, Piero
Nightingale, M.
O'Donnell, Susan
Olsen, David
Pagé, Richard
Paliga, Michael
Paquet, Renaud
Paquette, Philémon
Parekh, Girish
Park, Dave
Parry, Jennifer
Parsons, Trudy
Paul, Gail
Payant, Chantal
Payne, Brian
Peers, Ann
Pentney, Bill
Perreault, Serge
Perron, Daniel
Perron, Denise
Perron, Johanne
Petersen, Katherine
Piche, Marie-Anne
Pollock, Denise
Portelance, Alain
Prince, Monique
Proulx, Danielle
Reid, Tom
Rexe, Kate
Riche, Nancy
Richmond, Penny
Rinfret, Marie
Robert, Claude
Roberts, Florence
Robertson, Carole
Rodgers, Michele
Rosser, Beverley
Roy, René
Rumig, Tracey
Saba, Tania
Saint-Laurent, France
Sawatzky, Diane
Scallin, Pat
Schira, Angela
Schultz, Joanna
Scott, Ivy
Seaboyer, Deb
Sekhar, Kripa
Selby, Jim
Shaner, Karan
Simard, Danielle
Smith Muir, Sandra
Smith, Beverley
Smith, Ekuma
Solomon, Linda
Staschuk, Jane
Stearns, Nikki
Sullivan, Linda
Sunstrum, Andrew
Sweeney, Josée
Sweeney, Lyne
Swinemar, Mary
Szigeti, Naomi
Tardif, France
Taylor, Ruth
Tennant, Ariane
Thibault, Francine
Thomson, Ian
Tiernay, Tim
Torres, Sara
Townson, Monica
Turmel, Nycole
Ursino, Joanne
Wall, Carol
Wall, Leona
Warskett, Rosemary
Watson, Kristin
Webb, Pat
Weeks, Sandra
White, Emmanuel
White, M.-C.
White, Marilyne
Whitelaw, Beverly
Whitfield, Karen
Whittaker, Lynn
Wilson, Jean
Woodward, Shaleen
Young, Deborah
Zemmelink-Pope, Johanne

Annexe H – Recherches commandées

Le Groupe de travail a conçu son programme de recherche en consultation avec les principaux intéressés. Dès janvier 2002, le Groupe a affiché sur son site Web un appel d'offres sollicitant des propositions de documents de recherche ; il a aussi envoyé plus de 400 lettres aux diverses universités, instituts de recherche et sociétés d'experts-conseils au pays. En tout, le Groupe a commandé 29 documents de recherche à des universitaires, érudits, experts et autres spécialistes du domaine, de partout au Canada. Ces documents de recherche se penchent sur un nombre de questions précises incluses dans le Programme de recherche se fondant sur cinq grands thèmes :

1. Le besoin de mettre à jour et de clarifier les dispositions fédérales en matière d'équité salariale
2. Les questions d'ordre méthodologique
3. La mise en œuvre, le maintien, et l'application du principe de l'équité salariale
4. Le cadre législatif servant à résoudre les problèmes d'équité salariale
5. L'équité salariale et les relations industrielles

Agocs, Carol – University of Western Ontario

La participation des partenaires sociaux à la mise en œuvre et au maintien de l'équité salariale

Sommaire : Ce rapport porte sur la participation possible des employés à la mise en œuvre de l'équité salariale en milieu de travail et suggère les mesures de soutien et les conditions essentielles requises pour assurer l'efficacité de cette participation. L'auteure remarque le fait que la participation des employés notamment à la prise de décision en milieu de travail est une tendance à la hausse dans le monde post-industriel et que cela pourrait présenter un certain nombre d'avantages pour la mise en œuvre de l'équité salariale. Elle se penche également sur les expériences vécues dans le cadre d'autres programmes ayant recours à la participation légale et volontaire des employés en milieu de travail, tels que l'équité d'emploi et les comités sur la santé et la sécurité, afin de déterminer les incidences possibles sur la mise en œuvre de l'équité salariale. La législation québécoise en matière d'équité salariale est présentée comme un modèle à considérer, puisqu'elle est la seule à exiger la mise en place d'un comité d'équité salariale. L'auteure conclut qu'il est préférable de concevoir l'équité salariale comme partie intégrante d'une réorientation d'ensemble de la structure et de la culture des relations d'emploi visant une équité et une démocratie accrues pour tous les participants d'un milieu de travail. En conséquence, l'équité salariale, l'équité d'emploi et la participation des employés sont des éléments qui renforcent mutuellement les processus de changement organisationnel.

Anderson, John/Smith, Ekuwa/Fawcett, Gail/Tsoukalas, Spyridoula/Rese, Kate – Canadian Council for Social Development

Élargir la politique fédérale de parité salariale au-delà des sexes

Sommaire : Ce rapport porte sur l'élargissement de la portée de la législation en matière de parité salariale à d'autres groupes désavantagés du marché du travail. Il présente une bibliographie de travaux portant sur la question de l'inégalité des salaires, de même qu'un examen qualitatif et statistique détaillé des minorités visibles, des peuples autochtones et des personnes handicapées. Il explore et évalue des avenues pour élargir la portée de la parité salariale au-delà des sexes. Le document fait état de la quantité de travail qu'il reste à faire dans ce domaine, comme de dresser un portrait plus complet des groupes visés par l'équité au sein de la main-d'œuvre en général et de certains employeurs en particulier; il expose les grandes lignes des futurs travaux de recherche devant être réalisés.

Baker, Michael/Gunderson, Morley – University of Toronto

Exceptions admises et équité salariale

Sommaire : Ce rapport fait le tour des exceptions admises par la législation canadienne sur l'équité salariale et les évalue en fonction des critères généraux d'évaluation de programmes (affectation optimale des ressources, équité horizontale, équité verticale, efficience ciblée, transparence, coûts d'administration et acceptabilité des intervenants). Les auteurs remarquent que, manifestement, les exceptions nous éloignent quelque peu des principes fondamentaux de l'équité salariale, mais seulement dans certains secteurs restreints, principalement ceux des principes du marché concernant l'affectation optimale des ressources et celle du principe pragmatique de l'acceptabilité des intervenants. Les auteurs croient également que la souplesse des exceptions prendra plus d'ampleur à l'avenir, vu la nature changeante de la main-d'œuvre et du milieu de travail (c.-à-d., accroissement de la rémunération au mérite ou au rendement, pénuries de main-d'œuvre, rotation des emplois et formation temporaire, compétences polyvalentes et apprentissage continu, écarts salariaux entre les régions). Enfin, le rapport analyse les principales conséquences de la politique d'équité salariale.

Baker, Michael/Gunderson, Morley – University of Toronto

Travail non conventionnel et équité salariale

Sommaire : Ce rapport porte sur l'accroissement du travail non conventionnel au Canada et au sein du secteur privé régi par l'administration fédérale. Il analyse les conséquences du travail non conventionnel sur l'application des dispositions fédérales en matière d'équité salariale, en mettant l'accent sur la conception de la législation, sa mise en œuvre et son exécution. Les auteurs remarquent que le travail non conventionnel pourrait avoir des répercussions sur les diverses étapes de conception, de mise en œuvre et d'exécution du processus d'équité salariale, mais que la plupart de ces questions touchent également les employés permanents et ne sont pas insurmontables. Enfin, ils présentent un résumé des options stratégiques qui permettront de tenir compte de ces changements dans l'organisation du travail dans les dispositions fédérales concernant l'équité salariale et en font l'analyse. Ils décrivent brièvement les « pour » et les « contre » de ces différentes options tout en mettant en évidence les compromis en jeu.

Boivin, Louise – MCE Conseils

La mise en œuvre de l'équité salariale dans les petites et moyennes entreprises

Sommaire : Ce rapport décrit le questionnaire structuré utilisé pour mesurer la valeur d'un emploi aux fins de l'équité salariale. Afin de relever les variances, le questionnaire a été soumis à vingt petites et moyennes entreprises ainsi qu'à deux moyennes et grandes entreprises du Québec. Le rapport présente les constats dégagés de l'analyse sur les catégories d'emploi, le rôle déterminant des comités d'équité salariale, l'incidence de la taille de l'entreprise, la collecte de renseignements, la définition légale de la rémunération et le maintien de l'équité salariale. L'auteure indique sa préférence pour un système d'équité salariale proactif par rapport à un système fondé sur le dépôt de plaintes. Elle croit que les organismes chargés de veiller à la mise en œuvre de l'équité salariale doivent être proactifs et offrir une formation qui se penche sur la discrimination systémique aussi bien que sur la détermination de la valeur de l'emploi, soit les véritables fondements du processus d'équité salariale.

Buckley, Melina – Avocate et consultante juridique en matière de politiques

Perspectives de règlement par médiation des questions d'équité salariale de compétence.

Sommaire : Ce rapport étudie le rôle de la médiation dans la mise en œuvre d'un système fédéral d'équité salariale basé sur la collaboration. Il compare et étudie trois modèles de médiation (la médiation visant un règlement, la médiation facilitante ou résolution de problèmes, la médiation transformante) et décrit la nature particulière des questions relatives à l'équité salariale dont on devrait tenir compte dans l'élaboration d'une méthode de règlement des différends. Le document présente quatre options d'intégration de la médiation dans un processus élargi d'application de l'équité salariale axé sur la collaboration : (1) Médiation dans l'établissement d'un cadre de mise en œuvre; (2) Médiation de différends spécifiques au sein du processus de mise en œuvre; (3) Médiation des plaintes en matière d'équité salariale; (4) La médiation dans le processus de maintien (au stade de l'après-plan). L'auteure conclut qu'étant donné la prédominance des pratiques et des processus de médiation axés sur la résolution d'un règlement, il faudra, de façon consciente, mettre en place une nouvelle culture en matière de règlement des différends afin d'y intégrer la démarche plus large dans laquelle s'inscrivent ces options. Le développement de cette nouvelle culture pourrait se faire par le biais d'un processus qualitatif d'élaboration de politiques qui énonce clairement le rôle du médiateur, la nature du processus de médiation et sa place dans l'application des droits à l'équité salariale.

Charest, Éric André – Université de Montréal

Les comités sectoriels d'équité salariale au Québec en vertu du chapitre III de la Loi sur l'équité salariale : recension et portrait des principales initiatives sectorielles

Sommaire : Ce rapport donne une vue d'ensemble des comités sectoriels d'équité salariale approuvés par la Commission d'équité salariale du Québec et des autres projets sectoriels en matière d'équité salariale ayant émergé au Québec. Il étudie les avantages de ces projets sectoriels et présente finalement un certain nombre de suggestions applicables à d'autres projets législatifs d'équité salariale.

Chaykowski, Richard P. – Queen's University

Réaliser l'équité salariale dans le cadre d'un système transformé de relations de travail et de relations industrielles

Sommaire : Ce rapport étudie certaines des principales transformations des relations de travail et des relations industrielles et leurs répercussions sur la portée et la réalisation de l'équité salariale. Il détermine les lacunes actuelles de la politique en matière d'équité salariale et étudie les zones où l'on pourrait la remanier afin d'en accroître l'efficacité. L'auteur aborde les questions suivantes : négociations concernant l'équité salariale dépendantes ou indépendantes des négociations collectives; divulgation de renseignements; mécanisme de règlement des impasses; responsabilité quant à la conformité. Il rend également compte des leçons tirées des comités conjoints de santé et sécurité au travail et des démarches entreprises pour modifier ou remodeler l'équité salariale afin de la rendre plus corrélative, spécialement pour les travailleurs non syndiqués et les employés non traditionnels. Enfin, le document présente les principaux défis que présente la mise en œuvre de l'équité salariale dans l'environnement actuel et les options possibles pouvant améliorer l'efficacité de l'équité salariale.

Chaykowski, Richard P. – Queen's University

Mise en œuvre de l'équité salariale dans le contexte des nouveaux milieux de travail et des nouvelles relations de travail

Sommaire : Ce rapport examine les principales tendances et les changements survenus dans le marché canadien du travail, incluant les caractéristiques des milieux de travail et de l'emploi sous l'autorité fédérale, ayant des conséquences pour les travailleuses et la mise en œuvre de l'équité salariale. L'auteur met l'accent sur un certain nombre de questions, dont le bien-être économique, les compétences, la taille de l'entreprise, le changement des structures organisationnelles, la transformation des systèmes de production et l'organisation du travail. Selon les résultats de l'étude, une grande partie des travailleuses pourrait se retrouver hors du champ d'application des programmes actuels d'équité salariale, en raison de la convergence de plusieurs facteurs : l'équité salariale a tendance à ne pas atteindre les plus petits établissements, et ceux-ci sont de plus en plus nombreux; les petits établissements, qu'ils soient syndiqués ou non, prévalent dans les secteurs de compétence fédérale; le travail à temps partiel domine dans les petites entreprises; et le travail à temps partiel est principalement à prédominance féminine. Enfin, le rapport présente les principaux défis qui devront être relevés par la nouvelle politique en matière d'équité salariale.

Chaykowski, Richard P. – Queen's University

Les conséquences pour l'équité salariale d'un transfert de l'entreprise ou d'un changement d'accréditation syndicale

Sommaire : Ce rapport examine les conséquences pour l'équité salariale d'un changement de transfert de l'entreprise ou d'un changement de représentation syndicale. Il présente un modèle de résultats en matière de relations industrielles et soulève quatre questions concernant la succession dans un contexte d'équité salariale : (1) comment

traiter les droits de succession; (2) comment définir la meilleure méthode pour établir ces droits; (3) comment s'assurer que les milieux de travail non syndiqués sont respectés; et (4) comment définir la portée des dispositions dans les cas de succession. Les aspects de la législation actuelle relative aux relations industrielles, aussi bien que des cas relevant du Conseil canadien des relations industrielles portant sur les droits de succession, sont mis à l'étude afin d'identifier des questions précises pertinentes aux droits de succession en matière d'équité salariale. Enfin, le rapport énumère quelques conséquences que la politique et certaines options peuvent avoir sur la continuité de l'équité salariale dans l'éventualité d'une succession.

Davidson-Palmer, Judith – J. Davidson-Palmer & Associates Inc.

Évaluation des modèles de mise en oeuvre, de surveillance et d'application de l'équité salariale

Sommaire : Ce rapport se penche sur les concepts politiques et sur l'expérience acquise par certaines administrations dans les domaines de mise en place, de surveillance et d'application de l'équité salariale. Le rapport évalue quatre modèles d'équité salariale (modèle basé sur les plaintes; modèle proactif; modèle basé sur la surveillance; et modèle économique complet) et cerne les caractéristiques qui sont les plus utiles pour un nouveau modèle législatif fédéral. Les caractéristiques incluent la reconnaissance de l'égalité salariale en tant que droit de la personne; l'attribution de ressources suffisantes; un protocole transitoire pour régler les plaintes; les dispositions relatives au maintien et à la surveillance; et les exigences relatives à l'équité salariale pour les fournisseurs de l'administration fédérale.

DiGiacomo, Gordon/Carr, Paul/Dunlop, Margaret – G. DiGiacomo Consulting Services

Six études de cas concernant la mise en œuvre de l'équité salariale

Sommaire : Ce document présente les résultats de six études de cas (quatre employeurs relevant de la compétence fédérale, un employeur et un secteur relevant de la compétence provinciale) concernant la mise en œuvre de l'équité salariale en milieu de travail. La cueillette de renseignements s'est effectuée par le biais d'entrevues et l'étude de documents. L'équipe a interviewé des gestionnaires responsables de la mise en œuvre de l'équité salariale, ainsi que des représentants des syndicats et des employés participant à l'exercice d'équité salariale. Les questions posées visaient à obtenir des renseignements sur un large éventail de sujets, dont les structures internes de l'organisation mises en place pour superviser la mise en œuvre de l'équité salariale, la formation, les communications, l'évaluation des emplois, la méthode de rajustement des salaires, le maintien de l'équité salariale et la participation du syndicat. Le document révèle plusieurs thèmes principaux et en dégage les leçons.

Durber, Paul – Opus Mundi Canada

Critères et unité d'analyse pour l'évaluation de la prédominance d'un sexe et de l'équité salariale

Sommaire : Ce document examine le critère d'« unité d'analyse » à utiliser pour établir la prédominance d'un sexe dans un emploi, un groupe d'emplois ou une catégorie d'emplois, au moment d'effectuer une analyse aux fins de l'équité salariale. Les recensements de 1991 et de 1996 confirment la discrimination professionnelle et révèlent l'émergence de la féminisation de certaines professions. L'auteur recommande l'utilisation du titre ou de la catégorie d'emploi comme base initiale pour déterminer la prédominance sexuelle, en ayant recours à des unités plus larges si une plus grande souplesse est requise. Selon lui, les critères actuels ne sont peut-être pas assez souples pour identifier la prédominance des femmes dans les professions ayant tendance à se féminiser; par conséquent, de nouveaux critères qualitatifs sont peut-être requis.

Durber, Paul – Opus Mundi Canada

Évaluation d'emploi et équité salariale : problèmes, pratiques et orientations futures

Sommaire : Ce document examine les pratiques d'évaluation des emplois et les solutions de remplacement possibles, les critères de l'équité salariale, les meilleures pratiques et les besoins particuliers des organisations de petite taille. L'auteur met en garde contre la simplification excessive des processus ou la vision de l'évaluation des emplois comme étant un remède universel; les clés se trouvent plutôt du côté de la clarté législative et de l'éducation. L'auteur croit qu'un organisme d'équité salariale pourrait jouer un rôle important en fournissant divers services : publicité, directives, sensibilisation, formation, surveillance et règlement de différends. Une telle aide favoriserait l'ouverture et la confiance des intervenants quant aux résultats, deux conditions importantes pour assurer le succès. Cela conviendrait particulièrement aux organisations de petite taille. D'autres meilleures pratiques comprennent de vastes essais, des systèmes et des processus fondés sur des renseignements empiriques, ainsi que l'utilisation de questionnaires et de programmes d'évaluation d'emplois, l'analyse comparée selon le sexe et les vérifications de rémunération sur une base continue.

Faraday, Fay/Cornish, Mary/Shilton, Elizabeth – Cavalluzzo Hayes Shilton McIntyre & Cornish

Obligations internationales et nationales du Canada en matière de droits de la personne visant à assurer l'équité salariale : Obligations visant l'élaboration d'une loi fédérale efficace, exécutable et proactive en matière d'équité salariale

Sommaire : Ce document traite des principes qui devraient inspirer l'élaboration d'une nouvelle loi fédérale sur l'équité salariale. L'étude fait le lien entre l'iniquité salariale au Canada et la discrimination professionnelle, faisant remarquer que cette discrimination systémique est largement reconnue. Le document décrit ensuite les instruments internationaux portant sur les droits de la personne auxquels le Canada a souscrit; la législation canadienne sur les droits de la personne et les obligations de la Charte canadienne des droits et libertés; et les notions évolutives des obligations proactives des employeurs. Les auteures concluent que les obligations nationales et internationales

assumées par le gouvernement fédéral se renforcent et se complètent mutuellement. À leur avis, le gouvernement doit édicter une loi sur l'équité salariale efficace, exécutoire et proactive.

Findlay, Mary Suzanne/Warskett, Rosemary – Carleton University

L'équité salariale pour les travailleurs non syndiqués relevant de la compétence fédérale : comment y parvenir ?

Sommaire : Ce document relate les projets conçus en Ontario et au Québec pour faciliter la participation et l'accès à l'équité salariale des travailleurs et travailleuses non syndiqués. L'étude explore également les perspectives des spécialistes de l'équité salariale, des chercheurs universitaires et des organisateurs communautaires en ce qui concerne l'équité salariale pour l'ensemble des travailleurs non syndiqués de compétence fédérale. Les auteures concluent qu'une législation proactive, bien que très nécessaire, n'est pas, à elle seule, suffisante : une commission d'équité salariale proactive s'avère un impératif, tout autant que des programmes communautaires de sensibilisation et d'éducation. Le modèle d'équité salariale, conçu pour des employés traditionnels œuvrant dans des organisations de grande taille, peut très bien ne pas être applicable à certains travailleurs non syndiqués. La question qui se pose maintenant est de savoir si le modèle existant peut être adapté aux nouvelles réalités des milieux de travail ou si des solutions de rechange sont requises pour intégrer les travailleurs non syndiqués au processus de la politique d'équité salariale.

Forrest, Anne – University of Windsor

Après le rajustement au titre de la parité salariale : la négociation collective peut-elle maintenir la parité salariale pour un travail de valeur égale ?

Sommaire : La négociation collective traditionnelle élimine-t-elle l'écart salarial entre les sexes ? Cette étude révèle que les modèles de représentation et de négociation syndicales réservés seulement à un sexe ou à l'autre constituent le principal obstacle à surmonter. Six options sont évaluées : (1) négocier l'équité salariale indépendamment de la négociation collective; (2) maintenir les structures de négociation existantes; (3) mettre en œuvre une négociation à l'échelle de l'établissement; (4) mettre en œuvre une négociation à l'échelle de l'entreprise; (5) définir des salaires de référence hommes-femmes pour faire des comparaisons salariales; et (6) inclure l'équité salariale dans le préambule du *Code canadien du travail*. Aucune de ces options, affirme l'auteure, n'est susceptible de compromettre la politique gouvernementale ou la négociation collective libre, ni d'occasionner l'inflation en spirale des salaires; une redistribution de l'ensemble salarial entre les femmes et les hommes semble plus probable.

Kervin, John – University of Toronto

Méthodes de rajustement des salaires

Sommaire : Ce document classifie les diverses méthodes de rajustement des salaires en catégories fondamentales et étudie l'incidence de leurs différences sur ces rajustements. L'auteur suggère cinq critères de sélection d'une méthode de rajustement des salaires : la simplicité, l'aspect arbitraire, le maintien d'une structure de rémunération, les

répercussions sur les valeurs relatives des postes et la réduction de la discrimination salariale fondée sur le sexe après les rajustements. La recherche conclut qu'aucune méthode n'est idéale et que la méthodologie la plus fondamentale (la comparaison emploi-emploi entre les sexes) souffre des plus nombreux problèmes. Le choix d'une méthode devrait s'effectuer en fonction du modèle d'emploi et des données relatives aux cotes de valeur de l'organisation, ainsi que des cinq critères.

Kervin, John – University of Toronto

Mesures de la répartition sexuelle d'un emploi

Sommaire : Ce document compare diverses démarches pour mesurer la prédominance d'un sexe dans un emploi, avançant que celle-ci est liée à la nature du travail et que, en fin de compte, ce sont la nature du travail et la valeur accordée au travail qui mènent à la rémunération inéquitable. L'étude cherche à déterminer les mesures qui procurent une différentiation suffisante entre les emplois de nature féminine et ceux de nature masculine, qui sont le moins à même de sous-estimer les écarts salariaux entre les femmes et les hommes et qui sont stables et représentatives sur le plan théorique. L'auteur conclut que le choix d'une technique de mesure influence réellement et considérablement les résultats au chapitre de l'équité salariale. Il croit qu'on devrait utiliser les techniques s'appuyant sur les niveaux de rémunération des professions, à moins qu'existent des motifs impérieux d'adopter une autre démarche.

Kervin, John – University of Toronto

L'équité salariale dans les petites entreprises

Sommaire : Ce document porte sur les problèmes propres aux petites entreprises, tels que : 1) l'évaluation de la répartition sexuelle au sein d'un emploi, des salaires et de la valeur de l'emploi; 2) le calcul de l'écart salarial et du rajustement à entreprendre pour atteindre l'équité salariale. Le rapport étudie les répercussions de ces problèmes sur le calcul de l'écart et des rajustements salariaux et suggère des procédures et des méthodologies pour aider à surmonter de telles difficultés à l'intérieur même de l'organisation. Le document étudie également le risque, pour les petites entreprises, de sous-estimer ou de surestimer les écarts salariaux en utilisant d'autres procédures. L'auteur conclut que la plupart des problèmes de mesure et de calcul reliés à l'équité salariale rencontrés par les petites entreprises peuvent être résolus.

Lawrence, Gail – Services de consultations Trendline

Modèles et meilleures pratiques en matière de maintien de l'équité salariale

Sommaire : Ce rapport aborde les leçons tirées de l'expérience de l'Ontario en matière de maintien de l'équité salariale. L'étude s'appuie sur une analyse documentaire et un sondage auprès des employés et des syndicats dans le nord et le nord-ouest de l'Ontario. Le document fournit des renseignements sur les pratiques et les expériences de maintien de l'équité salariale des participants au sondage. L'auteure se penche sur un certain nombre de meilleures pratiques, allant des comités mixtes patronaux-syndicaux d'équité salariale en milieu de travail à la mise en œuvre simultanée de

rajustements salariaux en vue de l'équité salariale (la date d'entrée en vigueur de tous les rajustements est la même pour tous les groupes). Enfin, elle présente les avantages et les désavantages potentiels d'un certain nombre d'options suggérées par les participants au sondage pour maintenir efficacement l'équité salariale. Presque tous les participants au sondage s'entendaient pour dire que le maintien de l'équité salariale doit être obligatoire, et ce, peu importe la législation adoptée.

McDermott, Patricia/Kainer, Jan – York University

Déterminer l'étendue de la mise en œuvre de l'équité salariale dans les milieux de travail relevant du fédéral : définir établissement

Sommaire : Ce rapport porte sur la définition du concept d'établissement dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne* (LCDP) et *l'Ordonnance de 1986 sur la parité salariale* qui est liée. Si l'« établissement » est défini comme une seule unité de négociation (la question est en litige), la capacité de chercher des comparateurs masculins sera réduite. Pour les travailleurs se trouvant dans des groupes à prédominance féminine et dans un milieu non syndiqué, cela pourrait s'avérer particulièrement problématique. Étant donné la forte segmentation fondée sur le sexe du marché canadien du travail et compte tenu de la nature fragmentée de la négociation collective au Canada, un redressement pourrait s'avérer difficile ou même impossible. Les chercheurs pressent le gouvernement fédéral de se doter d'un modèle d'équité salariale proactif et d'adopter une définition plus large, mais également plus claire et plus souple, du terme « établissement », qui devrait inclure le concept de « lieu de mise en œuvre ».

Paquet, Renaud/Lequin, Jacques-André – Université du Québec en Outaouais

Les interrelations entre les processus de relations de travail et l'équité salariale : le cas particulier de la fonction publique fédérale

Sommaire : Cette recherche jette un regard particulier sur la problématique de l'équité salariale dans le secteur public fédéral et examine le régime de classification des emplois, les modes de régulation de l'équité salariale et le régime ainsi que les structures de relations de travail, afin d'évaluer les différentes options de mise en œuvre et de maintien de l'équité salariale. Le rapport présente un certain nombre d'options permettant d'arriver à un mode de régulation dans le secteur public fédéral qui tienne compte des institutions existantes de relations de travail. Ces options comprennent : négocier conjointement la classification à une table centrale réunissant tous les syndicats, indépendamment de la négociation de la convention collective, et confier le règlement des différends à un tribunal spécialisé; dissocier l'accréditation du régime de classification; considérer le Conseil du trésor comme employeur constituant un seul établissement; assujettir la Chambre des communes et le Sénat à la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique;* considérer les employeurs distincts comme des établissements différents du Conseil du trésor; et habiliter la *Commission canadienne des droits de la personne* à surveiller la mise en place du nouveau système.

Priest, Margot – Regulatory Consulting Group Inc.

Facteurs de choix pour la mise en place d'un organisme de surveillance de l'équité salariale

Sommaire : Ce document évalue des modèles pour l'établissement d'un organisme fédéral de surveillance de l'équité salariale, fondés sur les fonctions déjà établies et selon les critères suivants : équité, transparence, efficience et efficacité. Dans ce contexte, l'auteure a également étudié les modèles en fonction à la fois d'un processus de réaction aux plaintes et d'une démarche proactive. Les trois options principales sont les suivantes : (1) un modèle semblable à un tribunal, avec un arbitre spécialisé et indépendant; (2) un modèle à deux catégorisations, avec une commission et un arbitre indépendant; et (3) un modèle unifié semblable à ceux d'un certain nombre d'organismes de réglementation. L'auteure examine également les institutions d'équité salariale d'autres instances nationales et internationales et analyse leur interaction avec les programmes de relations industrielles. Elle conclut que les trois modèles peuvent être adaptés ou même partiellement combinés, en tenant compte des politiques, des priorités et des valeurs, ainsi que du degré d'acceptabilité des politiques et des intervenants.

Saint-Laurent, France – Trudel Nadeau Avocats

Recherche sur l'obligation de maintien sur l'équité salariale

Sommaire : Cette recherche analyse si la *Loi sur l'équité salariale* du Québec exige des syndicats de maintenir l'équité salariale au sein d'une même entreprise, étant donné leur monopole de représentation et leur devoir de juste représentation. L'auteure explore le rôle potentiel de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec dans le maintien de l'équité salariale, l'incidence de programmes distincts d'équité salariale au sein d'une même entreprise, la relation entre équité salariale et négociation collective et l'obligation possible des syndicats de respecter les ententes négociées par un autre groupe. Le rapport conclut que l'employeur doit conserver la première responsabilité quant au maintien de l'équité salariale et recommande que les syndicats maintiennent l'équité salariale uniquement pour les membres de leurs propres unités de négociation.

Tennant, Ariane – Université de Montréal

Parité salariale en Europe : étude comparative des approches en vigueur dans l'Union européenne et dans certains États

Sommaire : Ce rapport porte sur l'équité salariale dans l'Union européenne, dans certains États membres choisis, en Norvège ainsi qu'en Suisse. Il examine l'écart salarial fondé sur le sexe, la législation, la procédure, le cadre institutionnel de l'équité salariale et le rôle du régime de relations de travail dans chaque pays. Les démarches européennes et canadiennes présentent certaines similarités. Cependant, les démarches européennes proactives tendent à inclure le secteur privé. Les démarches canadiennes utilisent le critère de prédominance d'un sexe, alors que les démarches européennes tendent à utiliser des systèmes d'évaluation des emplois unifiés et non sexistes pour toutes les catégories d'emploi. En dernier lieu, les démarches canadiennes proactives confèrent la responsabilité de l'équité salariale aux institutions qui, à elles seules, détiennent le mandat

de promouvoir et d'appliquer le principe de la parité salariale, alors que les institutions européennes ont tendance à mettre l'accent sur l'interrelation existant entre la parité salariale et l'équité en matière d'emploi.

Townson, Monica – Monica Townson Associates Inc.

L'incidence des régimes de travail non traditionnels sur l'application des dispositions fédérales relatives à l'équité salariale

Sommaire : Le rapport examine diverses façons d'adapter les dispositions fédérales en matière d'équité salariale à la nouvelle réalité du travail non traditionnel (travail contractuel ou indépendant, multiples emplois, travail temporaire, pour une partie de l'année ou à temps partiel), ce travail « atypique » étant susceptible d'affecter davantage les femmes, particulièrement les immigrantes, les autochtones et les membres des minorités visibles. L'étude suggère de reconnaître l'équité salariale comme un droit de la personne, indépendant de la négociation collective. On suggère notamment le retrait de la distinction entre entrepreneurs « dépendants » et « indépendants »; l'adoption d'un système d'obligation contractuelle pour les entrepreneurs fédéraux; la redéfinition très large du concept d'« établissement » ou, mieux encore, son élimination totale de la législation; la responsabilité conjointe et individuelle des agences de placement temporaire; et la promotion de négociations collectives sur une base élargie. Une démarche plus radicale sous-entend qu'il faudrait toutefois dépasser le modèle existant.

Townson, Monica – Monica Townson Associates Inc.

Le traitement du salaire indirect dans les comparaisons d'équité salariale

Sommaire : Ce document passe en revue les changements importants survenus dans les régimes de retraite et autres formes d'avantages sociaux au cours des vingt-cinq dernières années et examine leurs répercussions sur l'application de l'équité salariale dans les secteurs de compétence fédérale. Il examine des méthodes pratiques de comparaison des avantages sociaux aux fins de l'équité salariale, incluant des options de transcription d'une ou de plusieurs méthodes en normes claires, simples et non fondées sur le sexe. L'auteure conclut que des amendements devraient être apportés au paragraphe 11 (*7*) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* afin d'y inclure une définition plus détaillée des « salaires », ainsi qu'à l'*Ordonnance de 1986 sur la parité salariale* pour y inclure un article sur le traitement des avantages sociaux, ce qui donnerait davantage de détails sur la façon d'aborder ces avantages.

Winter, Nadine – The Winter Consulting Group

Traitement de la rémunération en argent dans les comparaisons aux fins de l'équité salariale

Sommaire : Ce document examine les formes de rémunération en argent assujetties à la législation sur l'équité salariale dans diverses instances canadiennes et offre des suggestions quant aux éléments dont la législation fédérale devrait tenir compte. L'auteure étudie la définition du taux normal et critique divers modèles de comparaison du salaire de base entre les catégories d'emplois masculins et féminins. Elle analyse diverses catégories d'écarts de rémunération acceptables et les relie à diverses

structures et démarches salariales afin d'établir des comparaisons aux fins de l'équité salariale. L'auteure examine également le traitement d'autres formes de rémunération en argent dans les comparaisons aux fins de l'équité salariale, sous l'angle des trois questions suivantes : L'écart acceptable est-il offert aux hommes et aux femmes ? La façon d'appliquer tout écart acceptable est-elle claire et intègre ? Quelle est la répercussion de l'écart acceptable employé en fonction du sexe ? Le document conclut à la nécessité de faire preuve de souplesse en ce qui a trait à la conception et aux normes d'une nouvelle loi ou de nouveaux règlements fédéraux, si on veut arriver à la conformité en matière d'équité salariale; d'un autre côté, certains secteurs doivent être définis plus précisément en vue d'expliquer aux employeurs ce qui est attendu d'eux et comment ils peuvent aller de l'avant pour mettre en œuvre l'équité salariale.

Bibliographie choisie

Abella, Rosalie Silberman. *Rapport d'une Commission royale : « Égalité en matière d'emploi »*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada,1984.

Acker, Joan. « Doing Comparable Worth: Gender, Class and Pay Equity », Philadelphia, Temple University Press, 1989.

Agocs, Carol. *La participation des partenaires sociaux à la mise en œuvre et au maintien de l'équité salariale*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2003.

Alliance canadienne féministe pour l'action internationale. Mémoire intitulé *Vers l'égalité des femmes : Le Canada ne tient pas ses promesses*, remis au Comité des Nations Unies sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, à l'occasion de la présentation par le Canada de son rapport de 2003 à cet organisme.

Ames, L.J. « Fixing Women's Wages: The Effectiveness of Comparable Worth Policies », *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 48, nº 4, juillet 1995.

Anker, Richard. « Theories of occupational segregation by sex: An overview », *Revue internationale du Travail*, vol. 136, nº 3, Genève, OIT, 1997.

Badgett, M.V. Lee et Heidi I. Hartmann. « The Effectiveness of Equal Employment Opportunity Policies », dans Margaret C. Simms (sous la dir. de), *Economic Perspectives on Affirmative Action*, Washington, D.C.: Joint Centre for Political and Economic Studies, 1995.

Baker, Michael. « The Distribution of the Male/Female Earnings Differential, 1970-1990 ». *La Revue canadienne d'économique* (RCÉ), Vol. 28, nº 3, 1995.

Baker, Michael et Morley Gunderson. *Exceptions admises et équité salariale*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002.

———. *Travail non conventionnel et équité salariale*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002.

Baker, Michael et Nicole M. Fortin, *Does Comparable Worth Work in a Decentralized Labour Market?* Publications scientifiques, 2000, Montréal, CIRANO.

Beach, C.M. et C. Worswick. « Is There a Double-Negative Effect on the Earnings of Immigrant Women? », *Canadian Public Policy – Analyse de Politiques*, 19(1), mars 1993.

Benjamin, Dwayne, Morley Gunderson et W. Craig Riddell. *Labour Market Economics: Theory, Evidence and Policy in Canada*, 4e éd., 1998, Toronto, McGraw-Hill Ryerson.

Blum, Linda M. *Between Feminism and Labor: The Significance of the Comparable Worth Movement*, University of California Press, 1991.

Boivin, Louise. *La mise en œuvre de l'équité salariale dans les petites et moyennes entreprises*, document de recherché (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002.

Buckley, Melina. *Perspectives de règlement par médiation des questions d'équité salariale de competence fédérale*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2003.

Bureau international du travail (BIT). *L'évaluation des emplois*, Genève, 1984.

Bureau internationale du travail (OIT). « ILO Highlights Global Challenges to Trade Unions », communiqué de presse de l'Organisation internationale du travail, 4 novembre 1997.

Canada. Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada. *Report of the Royal Commission on the Status of Women in Canada*, Ottawa, Information Canada, 1970.

Canadian Facts. *Rapport sur les résultats de l'équité salariale chez les employeurs comptant de 100 à 499 employés en Ontario*, 1992, Toronto, Bureau de l'équité salariale.

———. *Rapport sur les résultats de l'équité salariale chez les employeurs comptant de 50 à 99 employés en Ontario*, 1993, Toronto, Bureau de l'équité salariale.

Charest, Éric André. *Les comités sectoriels d'équité salariale au Québec en vertu du Chapitre III de la Loi sur l'équité salariale : Recension et portrait des principales initiatives sectorielles*, document de recherche (non-publié) commandé par le Groupe de l'équité salariale, 2002.

Chaykowski, Richard P. *Les conséquences pour l'équité salariale d'un changement de propriété d'un entreprise et d'un changement possible d'accréditation syndicale*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002.

———. *Mise en œuvre de l'équité salariale dans le contexte des nouveaux milieux de travail et des nouvelles relations de travail*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002.

———. *Réaliser l'équité salariale dans le cadre d'un système transformé de relations de travail et de relations industrielles*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002.

Chaykowski, Richard P. et George A. Slotsve. « Unions, Inequality and the Distribution of Income in Canada: Evidence from the 1994 Survey of Labour and Income Dynamics », 1999, *Workplace Gazette*, vol. 2, n° 4.

Chicha, Marie-Thérèse. « L'adoption et la mise en œuvre de la Loi québéquoise sur l'équité salariale : l'existence d'un double standard », *Lien social et Politiques – RIAC, 47, Le genre des politiques publiques : des constats et des actions, 2002.*

———. « Les politiques d'égalité professionnelle et salariale au Québec : l'ambivalence du rôle de l'état québécois », *Recherche féministes*, vol. 14, n° 1, 2001.

———. *L'équité salariale, Mise en œuvre et enjeux,* 2ième édition, Les Éditions Yvon Blais inc., 2000.

———. « Le programme d'équité salariale : une démarche complexe à plusieurs volets », *Gestion,* vol. 23, n° 1, 1998.

———. « The Impact of Labour Market Transformations on the Effectiveness of Laws Promoting Workplace Gender Equality », dans Richard Chaykowski et Lisa M. Powell (sous la dir. de), *Women and Work,* 1999, Kingston, McGill-Queen's University Press.

———. « Les dilemmes de l'équité salariale, la récente loi proactive du Québec », *Les cahiers de la femme* (CF), vol. 18 n° 1, 1998.

———. « Programmes d'équité salariale et reconnaissance des qualifications : entre méthodologie et politique », *Les Cahiers du Mage, Égalité, équité, discrimination : hommes et femmes sur le marché du travail,* 1997.

Chicha-Pontbriand, Marie-Thérèse. *À travail égal, salaire égal sans discrimination : Lignes directrices pour la détermination du lien avec un des critères de discrimination de l'article 10 de la Charte,* Montréal, 1989 (révisé en 1998).

Christofides, L.N. et R. Swindinsky. « Wage Determination by Gender and Visible Minority Status: Evidence from the 1989 LMAS », *Canadian Public Policy – Analyse des Politiques,* 1994, vol. 20, n° 1.

Civil Service Commission (San Francisco), document n° 2296-86, 23/1/87 (non publié).

Coalition pour l'équité salariale. Site Web au www.equite-equity.com.

Coish, David et Alison Hale. *The wage gap between men and women: An update,* Statistics Canada, 1995.

Colombie-Britannique, Assemblée législative. Débats, 1er avril 2003, 5847.

Comité de révision de la *Loi canadienne sur les droits de la personne. La Promotion de l'égalité : Une nouvelle vision,* 2000, Ottawa, ministère de la Justice.

Commission canadienne des droits de la personne (CCDP). *Rapport annuel 2002,* Ottawa, Travaux publics et services gouvernementaux, 2003.

———. *Rapport sur l'équité en matière d'emploi 2001,* Ottawa, ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux, 2002.

———. *Rapport annuel 2001,* Ottawa, Travaux publics et services gouvernementaux, 2002.

———. *Rapport sur le rendement – Pour la période se terminant le 31 mars 2002, 2002.*

———. *Le temps d'agir – Rapport spécial au Parlement sur la parité salariale,* Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux, annexe IV, 2001.

———. *Rapport annuel 1996,* Ottawa, Travaux publics et services gouvernementaux, 1997.

———. *Mise en œuvre de la parité salariale dans la sphère de compétence fédérale,* Ottawa, Commission canadienne des droits de la personne, 1992, disponible au http://www.chrc-ccdp.ca/pe-ps/implement-e-f.asp?l=f.

———. *Information Session on Pay Equity*, 1987.

———. Site Web au http://chrc-ccdp.ca.

———. *Guide sur la parité salariale et l'évaluation des emplois*, vol. 1 : *Principes directeurs et aspects pratiques*; vol. 2 : *Éléments d'une méthode d'évaluation des emplois, disponible* sur le site Web de la Commission au http://www.chrc-ccdp.ca/pe-ps/menu.asp?1=f.

Commission d'évaluation et de classification. *Évaluation des fonctions à l'État de Fribourg*, Fribourg, 2001.

Commission de l'équité salariale (Ontario). *Directive nº 7. Détermination de la prédominance d'un sexe dans les catégories d'emplois*, disponible au http://www.gov.on.ca/lab/pec/peo/french/guidelines/ge_7.html.

———. *Directive nº 11, détermination du taux de catégorie*, disponible au http://www.gov.on.ca/lab/pec/peo/french/guidelines/ge_11.html.

———. *Équité salariale : Méthode de comparaison avec les organismes de l'extérieur* au http://www.gov.on.ca/lab.pec.

———. Site Web au http://chrc-ccdp.ca.

———. *The Space Toy Co. Pay Equity Plan* – Toronto. Voir le site Web de la Commission au http://www.gov.on.ca/lab/pec/peo/english/casestudy/jj_peplan.html.

Commission de l'équité salariale (Québec). *Guide pour réaliser l'équité salariale dans les entreprises de 10 à 49 personnes salariées*, Québec, 2000.

———. *L'Équité salariale un poids une mesure*, rapport du ministre du Travail sur la mise en œuvre de la *Loi sur l'équité salariale* dans les entreprises de 10 à 49 personnes salariées, Québec, 2002.

———. Site Web au http://www.ces.qc.ca.

Commission de la fonction publique (CFP). Unité 3 de *Orientation de carrière liée à l'équité en emploi Guide d'étude*, disponible au http://www.psc-cfp.gc.ca/centres/employment_equity/eecco/unit3_f.htm.

Commonwealth Secretariat. *The 1995 Commonwealth Plan of Action on Gender and Development* au http://www.thecommonwealth.org/Templates/STPDHomePage.asp?NodeID=34021.

Condition féminine Canada (CFC). *Analyse comparative entre les sexes: guide d'élaboration de politiques*, 1998, Ottawa.

———. *À l'aube du XXIe siècle : Plan fédéral pour l'égalité entre les sexes*, 1995, Ottawa.

Conseil canadien du développement social (CCDS). *Élargir les politiques fédérales de la parité salariale au-delà des sexes*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2003.

Cornish, Mary, Elizabeth Shilton et Fay Faraday, *Obligations internationales et nationales du Canada en matière de droits de la personne visant à assurer l'équité salariale : obligations visant l'élaboration d'une loi fédérale efficace, exécutable et proactive en matière d'équité salariale*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002.

Cranford, Cynthia J., F. Leah Vosko et Nancy Zukewich. « The Gender of Precarious Employment in Canada », *Relations industrielles/Industrial Relations* (RI/IR), vol. 58, nº 3, 2003.

Creese, Gillian. *Contracting Masculinity: Gender, Class and Race in a White Collar Union, 1944-1994*, Toronto, Oxford, 1999.

Currie, Janet et Richard Chaykowski. « Male Jobs, Female Jobs and Gender Gaps in Benefits Coverage in Canada », dans Solomon W. Polachek (sous la dir. de), 14 *Research in Labor Economics*, 1995, Greenwich, Conn., et Londres, JAI Press.

Davidson-Palmer, Judith. *Évaluation des modèles de mise en oeuvre, de surveillance et d'application de l'équité salariale*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002.

Déom, E. et J. Mercier. « L'équité salariale et les relations du travail : des logiques qui s'affrontent », *Recherches féministes*, vol. 14, nº 1, 2001.

Développement des ressources humaines Canada (DRHC). *Rapport annuel*, Loi sur l'équité en matière d'emploi, *2002*, 2003.

———. *Rapport annuel*, Loi sur l'équité en matière d'emploi, *2001*, 2001.

DiGiacomo, Gordon et Paul Carr. *International Nickel Company Limited (INCO) : Une étude de cas concernant la mise en œuvre de l'équité salariale*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2003.

Drolet, Marie. « Écart salarial entre hommes et femmes », *L'emploi et le revenu en perspective*, printemps 2002, vol. 14, nº 1, 2002.

———. « Can the Workplace Explain Canadian Gender Pay Differentials? », *Canadian Public Policy – Analyse de Politiques*, Vol. 28, numéro special 1, mai 2002.

———. *L'écart persistant : nouvelle évidence empirique concernant l'écart salarial entre les hommes et les femmes au Canada*, Statistique Canada, Direction des études analytiques, série de documents de recherche, nº 157, 2001.

Durber, Paul. *Critères et unité d'analyse pour l'évaluation de la prédominance d'un sexe et de l'équité salariale*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002.

Dussault, Ginette. *À travail équivalent, salaire égal : la portée de la revendication*, Institut de recherche appliquée sur le travail, Montréal, 1987.

Edley, Christopher, Jr., et George Stephanopoulos. *Affirmative Action Review: Report to the President* [des États-Unis], juillet 1995.

England, Paula. *Comparable Worth: Theories and Evidence*, New York, Aldine de Gruyter, 1992.

Equal Opportunities Commission (EOC). *Code of Practice on Equal Pay*, Manchester, Equal Opportunity Commission (EOC), 1997.

Equal Pay Task Force. *Just Pay: A Report to the Equal Opportunities Commission*, Manchester, Equal Opportunity Commission (EOC) 2001.

Fairbairn, Lyle et Margot Priest. Document intitulé *Valoriser la conformité aux objectifs des droits de la personne – Options stratégiques*, préparé pour le Comité de révision de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, 2002.

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante. *300 jours plus tard : les PME et l'équité salariale*, mémoire présenté aux audiences de la Commission de l'équité salariale, Montréal, octobre 2002, au http://www.fcei.ca/quebec/Equite/1106.pdf.

Femmes regroupées en options non traditionelles (FRONT). « La formation en entreprises est-elle la voie pour l'équité? », documents préparatoires du Colloque 1996, Montréal, 1996.

Figs, Deborah M. « Evaluating Pay Equity in Michigan: A Strategic Choice Perspective », *Relations industrielles/Industrial Relations*, vol. 34, nº 2, avril 1995.

Findlay, Mary Suzanne et Rosemary Warskett. *L'équité salariale pour les travailleurs non syndiqués relevant de la compétence fédérale : Comment y parvenir?*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002.

Finnie, Ross, « Employment and earnings of postsecondary graduates », *Perspectives*, Autumn 2001, Statistique Canada.

Finnie, Ross et Ted Wannell, dans Richard P. Chaykowski et Lisa Powell (sous la dir. de), *Women and Work*, Kingston, McGill-Queen's University Press, 1999.

Flanagan, Thomas. « Equal Pay for Work of Equal Value: An Historical Note », 22 *Journal of Canadian Studies* 5, 1987.

Forrest, Anne. *Après le rajustement au titre de la parité salariale : la négociation collective peut-elle maintenir la parité salariale pour un travail de valeur égale?*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2003.

Fortin, Nicole M., et Michael Huberman. « Occupational Gender Segregation and Women's Wages in Canada: An Historical Perspective », *Canadian Public Policy – Analyse de Politiques*, vol. 28, numéro spécial 1, mai 2002.

———. « *Occupational Gender Segregation: Public Policies and Economic Forces: Introduction and Overview* », *Canadian Public Policy – Analyse de Politiques*, vol. 28, numéro spécial 1, mai 2002.

Fryer, R.H. *Learning for the 21st Century: First Report of the National Advisory Group for Continuing Education and Lifelong Learning* (le rapport Fryer), London, DFEE, 1997.

Fudge, Judy. « The Paradoxes of Pay Equity: Reflections on the Law and the Market in *Bell Canada* and the *Public Service Alliance of Canada* », *12 Canadian Journal of Women and the Law*, 2000.

———. « The Gendered Dimension of Labour Law : Why Women Need Inclusive Unionism and Broader-Based Bargaining », dans L. Briskin et P. McDermott (sous la dir. de), *Women Challenging Unions: Feminism, Democracy, and Militancy*, Toronto, University of Toronto Press, 1993.

Fudge, Judy, et Patricia McDermott (sous la dir. de). *Just Wages: A Feminist Assessment of Pay Equity*, Toronto, University of Toronto Press, 1991.

Fudge, Judy, Eric Tucker et Leah Vosko. *The Legal Concept of Employment: Marginalizing Workers*, Ottawa, Commission du droit du Canada, 2003.

Genge, Susan. *L'équité salariale au Canada : Les solutions. L'expérience des praticiennes et praticiens en équité salariale de divers syndicats*, rapport préparé pour Développement des ressources humaines Canada et le comité spécial sur l'équité salariale du Congrès du travail du Canada, 1994.

Gouvernement du Canada. *Le savoir, clé de notre avenir : Le perfectionnement des compétences au Canada*, 2002.

Gunderson, Morley. « The Evolution and Mechanics of Pay Equity in Ontario », *Canadian Public Policy – Analyse de Politiques*, vol. 28, numéro spécial 1, mai 2002.

———. *Les femmes et le marché du travail canadien : transitions vers l'avenir*, Toronto, Statistique Canada et Nelson Publishing, 1998.

———. *Comparable Worth and Gender Discrimination: An International Perspective*, Genève, Organisation internationale du Travail (OIT), 1994.

Hallé, G., *Définition de la rémunération*, note de recherche, Confédération des syndicats nationaux (CSN), 1999.

Harriman, Anita et Carin Holm (Swedish Equal Opportunities Ombudsman). *Steps to Pay Equity: An easy and quick method for the evaluation of work demands*, Lönelots/Jam, 2001.

Hastings, Sue. *Developing a Less Discriminatory Job Evaluation Scheme. A Case Study: The Local Government (NJC) Job Evaluation Scheme*, communication présentée à la Conférence internationale sur l'équité salariale, Berlin, 2001.

Hum, Derek and Simpson, Wayne. « Wage Opportunities for Visible Minorities in Canada », *Canadian Public Policy – Analyse de Politiques*, 25(3), septembre 1999.

Institut de recherche et d'information sur la rémunération (IRIR). *Les principes de l'équité salariale et les approches dans le secteur public québécois*, Montréal, 1989.

Institute for Social Research. *Pay equity survey of private sector organizations employing 10-49 employees in Ontario*, Toronto, York University, 1994.

Iyer, Nitya. *Working Through the Wage Gap: Report of the Task Force on Pay Equity*, 2002. (Rapport commandé par le Procureur générale de la Colombie-Britannique.)

Jackson, Andrew. *Le travail vaut-il la peine pour les travailleurs et les travailleuses de couleur?* Congrès du travail du Canada (CTC), rapport de recherche n° 18, 2002.

Kainer, Jan et Patricia McDermott. *Déterminer la portée de la mise en œuvre dans les milieux de travail régis par les lois fédérales : Définition « d'établissement »*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2003.

Kervin, John. *L'équité salariale dans les petites entreprises*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002.

———. *Mesures de la répartition sexuelle d'un emploi*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002.

———. *Méthodes de rajustement des salaires*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002.

Kessler-Harris, Alice. *A Woman's Wage: Historical Meanings and Social Consequences*, Lexington, Ky., University Press of Kentucky,1990.

Lawrence, Gail E. *Modèles et meilleures pratiques en matière de maintien de l'équité salariale*, document de recherche (non publié) commandé par Groupe de travail sur l'équité salariale, 2003.

Li, Peter S. « The Market Worth of Immigrants' Educational Credentials », *Canadian Public Policy – Analyse de Politiques*, 27(1), 2001.

Lipsett, Brenda et Mark Reesor. *Régimes de pension d'employeur – Qui en bénéficie?*, Ottawa, Développement des ressources humaines Canada, Direction générale de la recherche appliquée – Politique stratégique, 1997.

———. « Women and Men's Entitlement to Workplace Benefits : The Influence of Work Arrangements », dans R.P. Chaykowski et M. Powell (sous la dir. de), *Women and Work*, Kingston, McGill-Queen's University Press,1999.

Manitoba Civil Service Commission. *Pay Equity in the Manitoba Civil Service*, Winnipeg, 1988.

Marshall, Katherine. « Emploi après la naissance d'un enfant, 1993-1994 », *L'emploi et le revenu en perspective*, automne 1999, Statistique Canada.

McDonald, Judith A. et Robert J. Thornton. « Private-Sector Experience with Pay Equity in Ontario », *Canadian Public Policy – Analyse de Politiques*, vol. 24, n° 2,1998.

Messing, Karen. *La santé des travailleuses. La science est-elle aveugle?*, Montréal, Les Éditions du remue-ménage, 2000.

Murray, Gregor et Pierre Verge. *La représentation syndicale : Visage juridique actuel et future*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1999.

National Committee on Pay Equity. *Erase the Bias. A Pay Equity Guide to Eliminating Race and Sex Bias from Wage Setting Systems*, Washington, 1993.

———. *Pay Equity : An Issue of Race, Ethnicity and Sex*, Washington, 1987.

Newman, Christina. « What's so funny about the Royal Commission on the Status of Women? », article paru dans *Saturday Night*, janvier 1969.

Nova Scotia Pay Equity Commission. *Annual Report for the fiscal year ending March 31, 1999*, au http://www.gov.ns.ca/enla/pubs/payeq99.pdf.

Ordre des conseillers en ressources humaines et en relations industrielles agréés du Québec et CROP. *État des travaux sur l'équité salariale au Québec* : Rapport final pour l'Ordre des conseillers en ressources humaines et en relations industrielles agréés du Québec, 2001, au http://www.portail-hri.com/telechargement/section_actualites/2001/septembre/equite_salariale.pdf.asp.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). *L'avenir des professions à prédominance féminine.* (ISBN 92-64-26149-4 (81 98 10 2) (version imprimée)). Tous droits réservés © OECD, 1998.

Paquet, Renaud et Jacques-André Lequin. *Les interrelations entre les processus de relations de travail et l'équité salariale: le cas particulier de la fonction publique*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2003.

Pay Equity Bureau. *Interpretation and wage adjustments*, Manitoba Labour, Winnipeg, non daté.

« Pay Equity Flash: Prince Edward Island », 4 *CCH Focus on Canadian Employment and Equality Rights* 49, 1995.

Pendakur, Krishna et Ravi Pendakur. « Colour My World: Have Earnings Gaps for Canadian-Born Ethnic Minorities Changed over Time? », *Canadian Public Policy – Analyse de Politiques*, 28(4), 2002.

Pfeffer, Jeffrey, et Alison Davis-Blake. « The Effect of the Proportion of Women on Salaries: The Case of College Administrators », *Administrative Science Quarterly*, vol. 32, 1987.

Priest, Margot. *Facteurs de choix pour la mise en place d'un organisme de surveillance de l'équité salariale*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salarial, 2002.

Quaid, Maeve. *Job Evaluation: The Myth of Equitable Assessment*, (2e éd.), Toronto, University of Toronto Press, 1993.

Ranftl, Edeltraud. *Non-discriminatory Job Evaluation – Application of the NJC System within an Action Research Project in Austria*, communication présentée à la Conférence internationale sur l'équité salariale – Modèles et initiatives concernant l'équité salariale, Berlin, juin 2002.

Read, Jean M. *Examen de la Loi sur l'équité salariale*, Toronto, gouvernement de l'Ontario, 1996.

Reed, Rosselyn. « From Librarian to Information Scientist: Technology and Occupational Change in a Traditional Woman's Occupation », publié sur l'Internet par Women in Global Science and Technology Network (WIGSAT), 1995, au http://www.wigsat.org/.

Saint-Laurent, France. *Équité salariale : Recherche sur l'obligation de maintien sur l'équité salariale*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002.

Saskatchewan Human Rights Commission. *Renewing the Vision: Human Rights in Saskatchewan*, 1996.

Saskatchewan. *Equal Pay for Work of Equal Value and Pay Equity Policy Framework*, 1999.

Savage, S. *How to Maintain Pay Equity after Your Plan Has Been Posted, Pay Equity Guide*, vol. 3, nº 6, juin 1990.

Scottish Executive. *Learning From Experience: Lessons in Mainstreaming Equal Opportunities*, au http://www.scotland.gov.uk/library5/social/lfel-00.asp.

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. Loi sur la modernisation de la fonction publique – *Aperçu et points saillants*, février 2003, accessible au http://www.tbs-sct.gc.ca/mhrm-mgrh/ovhi-apps_f.asp.

———. *L'équité en emploi dans la fonction publique fédérale 2000-2001*, Ottawa, 2003.

Sims, Andrew (président). *Vers l'équilibre – Examen du Code canadien du travail, Partie I*, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, 1995.

Simms, Margaret C. (sous la dir. de). « Introduction », dans *Economic Perspectives on Affirmative Action*, Washington, D.C., Joint Centre for Political and Economic Studies, 1995.

SPR Associates Incorporated/National Mail Surveys Incorporated. *Une évaluation de l'équité salariale en Ontario : la première année*, Toronto, Canada,1991.

Statistique Canada. *Portrait ethnoculturel du Canada : une mosaïque en évolution, Recensement de 2001*, séries « Analyse ».

———. (2003). *L'éducation au Canada : viser plus haut, Recensement de 2001*, séries « Analyse ».

———. « Fiche : la syndicalisation », *L'emploi et le revenu en perspective*, vol. 4, nº 8, août 2003.

———. *Femmes au Canada : une mise à jour du chapitre sur le travail*, 2001, 2002, 2003.

———. *Un profil de l'incapacité au Canada en 2001*, 2001.

———. *Recensement de la population de 2001.*

———. *Femmes au Canada 2000 : rapport statistique fondé sur le sexe*, 2000.

———. *Recensement de la population de 1996.*

———. *Le Quotidien, numéro 11-001-XIF au catalogue, le 21 janvier, le 11 février et le 11 mars 2003.*

Steinberg, Ronnie et L. Haignere. *Equitable Compensation: Methodological Criteria for Comparable Worth*, Albany, Center for Women in Government, State University of New York, 1985.

Steinberg, Ronnie. « The Social Construction of Skill », *Work and Occupations*, 17(4), 1990.

Swidinsky, Robert et Michael Swidinsky. « The Relative Earnings of Visible Minorities in Canada: New Evidence from the 1966 Census », *Relations industrielles/Industrial Relations*, 57(4), 2002.

Tennant, Ariane. *Parité salariale en Europe : étude comparative des approches en vigueur dans l'Union européenne et dans certains États*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002.

Thériault, Roland et Sylvie St-Onge. *Gestion de la rémunération : Théorie et pratique*, Montréal, Gaëtan Morin éditeur, 2000.

Townson, Monica. *Le traitement du salaire indirect dans les comparaisons d'équité salariale*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002.

———. *Les incidences des formes de travail non traditionnel dans l'application des dispositions fédérales d'équité salariale*, document de recherche (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2002.

Treimann, D.J. et H.I. Hartmann. *Women, Work and Wages: Equal Pay for Work of Equal Value*, Washington, National Academic Press, 1981.

Tribunal canadien des droits de la personne. *Rapport sur le rendement – Pour la période se terminant le 31 mars 2002, 2002.*

———. *Budget des dépenses 2001-2002, Rapport sur les plans et les priorités*, 2001.

Weiler, Paul. *Reconcilable Differences: New Directions in Canadian Labour Law*, Toronto, Carswell, 1980.

Weiner, Nan. « Effective Redress of Pay Inequities », *Canadian Public Policy – Analyse de Politiques*, 2002, vol. 28, numéro spécial 1, May 2002.

———. « Job Evaluation Systems : A Critique », *Human Resource Management Review*, vol. 1, n° 2, 1991.

Weiner, Nan et Morley Gunderson. *Pay Equity : Issues, Options and Experiences*, Butterworths, 1990.

Winter, Nadine. *Traitement de la rémunération en argent dans les comparaisons aux fins de l'équité salariale*, document de recherché (non publié) commandé par le Groupe de travail sur l'équité salariale, 2003.

Wright, Ruth, en collaboration avec le ministère des Affaires civiques, gouvernement de l'Ontario. *Tapping the Talents of People with Disabilities*, le Conference Board du Canada, 2001.

Young, Margot. *L'équité salariale : un droit de la personne fondamental*, Condition féminine Canada, 2002.

Les conventions internationales

Canada. *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes : Cinquième rapport du Canada (couvrant la période d'avril 1994 à mars 1998)*, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2002, Ottawa.

Conseil de l'Union européene. 2003/578/EC: Décision du Conseil du 22 juillet 2003 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres, *Journal official de l'Union européene, L 197*, 46e année, 5 août 2003, au http://europa.eu.int/eur-lex/fr/archive/2003/l_19720030805fr.html.

Nations Unies. Comité des droits économiques, sociaux et culturels. *Rapport aux dix-huitième et dix-neuvième sessions*, doc. off. du CES NU, 1999, Supp. n° 2, Doc. NU E/1999/22.

Nations Unies. Quatrième Conférence mondiale sur les femmes, *Rapport de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes*, chap. I, Résolution 1, Annexe 1 *(Déclaration de Beijing)* et Annexe II *(Programme d'action de Beijing)*, 1995, Beijing, publication des Nations Unies, numéro de vente: 96.IV.13, septembre 4-15, 1995.

Nations Unies. *Nouvelles mesures et initiatives pour la mise en œuvre de la Déclaration et de la Plate-forme d'Action de Beijing, Rés. AG* S-23/3, doc. off. GA NU, 23e Sess. Spéciale, doc. ONU A/RES/S-23-3 (2000).

———. *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes* (CEDAW), A.G. Rés. 34/180, doc. off. AG, 34e sess., Supp. n° 46, 193 (1979).

———. *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 16 décembre 1966, Recueil des traités des Nations Unies, 999, 171, ratifié par le Canada en 1976.

———. *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 16 décembre 1966, Recueil des traités des Nations Unies, 993, 3.

———. *Déclaration universelle des droits de l'homme*, rés. AG 217 (III), doc. off. AG NU, 3e sess., Supp. n° 13, Doc. NU A/810 (1948) 71.

Organisation internationale du travail (OIT). Conférence internationale du Travail, 91e session, *L'heure de l'égalité au travail : Rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail*, Rapport 1 (B), Genève, 2003.

———. Commission d'experts de l'OIT pour l'application des conventions et recommandations. « Observations individuelles concernant la Convention n° 100, 1951, Mexique », doc. publié en 2002.

———. Conférence générale, 34e session (1951). *Convention C100 (Convention concernant l'égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale).*

La jurisprudence

114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. *Hudson (Town)*, [2001] 2 R.C.S. 241, 266-267.

Alliance de la Fonction publique du Canada c. *Conseil du Trésor*, D.T. 2/96 et (1998) D.T. 7/98.

Alliance de la fonction publique du Canada c. *Ministère de la Défense nationale (fonds non publics)*, [1996] 3 C.F. 789 (C.A.F.).

Baker c. *Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, 860-861.

Banque Nationale du Canada c. *Syndicat International des employés de commerce*, [1984] 1 R.C.S. 269.

Bell Canada c. *Association canadienne des employés de téléphone*, [1998] 3 C.F. 244 (D.T.).

Bell Canada c. *Association canadienne des employés de téléphone*, [2000] C.F.J. No. 947.

Bell Canada c. *Association canadienne des employés de téléphone*, [2003] CSC 36; 2003 SCC 36; n° du greffe : 28743.

BICC Phillips (1997), 8 P.E.R. 142.

British Columbia (Public Service Employee Relations Commission) c. *British Columbia Government and Service Employees Union (BCGSEU)* (« l'affaire Meiorin »). [1999] 3 R.C.S. 3, n° du greffe 26274.

Canada (Chambre des communes) c. *Vaid* (1re inst.) [2002] 2 C.F. 583.

Canada (Chambre des communes) c. *Vaid* (C.A.) [2003] 1 C.F. 602. 2002 CAF 473.

Canada (Procureur général) c. *Alliance de la Fonction publique du Canada*, [2000] 1 C.F. 146.

Canada (Procureur général) c. Thwaites (1re inst.) [1994] 2 C.F. 38.

Canada Safeway c. *Saskatchewan Human Rights Commission* (1999), 178 Sask. R. 296 (Sask.Q.B.).

Central Okanagan School District No. 23 c. *Renaud*, [1992] 2 R.C.S. 970.

Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse Québec, C.D.P.D.J. Rhéaume c. *Université Laval*, (2002-08-02) QCTDP 200-53-000013-92.

Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. *Université Laval.* Tribunal des droits de la personne du Québec, 20 août 2000.

Cooper c. *Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1996] 3 R.C.S. 854.

Essex (1996), 7 P.E.R. 83.

Haldimand-Norfolk (No. 6) (1991), 2 P.E.R. 105.

Insurance Corporation of British Columbia and Canadian Union of Public Employees, [1974] 1 Can. L.R.B.R. 403.

Insurance Corporation of British Columbia c. *Heerspink*, [1982] 2 R.C.S. 145.

Janzen c. *Platy Entreprises Ltd.*, [1989] 1 R.C.S., 1252.

K.H. c. *Communications, Energy and Paperworkers Union and SaskTel* (1997), S.L.R.B.D. nº 44.

Lady Dunn General Hospital (1991), 2 P.E.R. 168.

Law Society (No. 2) (1998-99), 9 P.E.R. 35.

Maclean's Magazine (No. 1) (1993), 4 P.E.R. 16.

Manitoba Council of Health Care Unions c. *Bethesda Hospital*, (1992), 88 D.L.R. (4th) 60 (Man. Q.B.).

Melitta Canada Inc. (No. 2) (1995), 6 P.E.R. 214.

Newfoundland (Treasury Board) v. *NAPE*, [1998], N.J. No. 96 (S.C.).

Nishimara c. *Ontario (Human Rights Commission)* (1989), 70 O.R. (2d) 347 (Div. Ct.).

Ocean Port Hotel c. *Colombie-Britannique (General Manager, Liquor Control and Licensing Branch)*, [2001] 2 R.C.S. 781.

Ongwanada (2001-02), 12 P.E.R. 1.

Ontario Nurses' Association c. *Women's College Hospital*, (1992), 3 P.E.R. 61.

Procureur général du Canada c. *Alliance de la fonction publique du Canada et Commission canadienne des droits de la personne* (1999), 180 D.L.R. (4e) 95 (Cour fédérale, Section de première instance).

R. c. *Sharpe*, [2001] 1 R.C.S. 45, 140-141.

Re Wentworth County Board of Education, (1991) 2 P.E.R. 37.

Robichaud c. *Canada (Conseil du Trésor)*, [1987] R.C.S. 84.

Service Employees International Union (SEIU), *Local 204* v. *Attorney General of Ontario.* (1997), 35 O.R. (3d) 508.

Steele c. *Louisville & Nashville Railroad Co.*, 323 U.S. 192 (1944).

Stevenson Memorial Hospital (1999-2000), 10 P.E.R. 60.

Syndicat canadien de la fonction publique (Division du transport aérien) c. *Lignes aériennes Canadien International Ltée*, D.T. 9/98.

United Food and Commercial Workers, local 401 c. *Alberts Human Rights and Citizenship Commission* (2003), ABCA 246.

Weber c. *Ontario Hydro*, [1995] 2 R.C.S. 929.

Welland County General Hospital (No. 2) (1994), 5 P.E.R. 12.

Winnipeg School Division No. 1 c. *Craton*, [1985] 2 R.C.S. 150.

Lois

Alberta. *Human Rights, Citizenship and Multiculturalism*, R.S.A. 1980, chap. H-11.7.

———. *Human Rights, Citizenship and Multiculturalism Act*, R.S.A. 2000, c. H-14.

Canada. *Code canadien du travail*, L.R.C. 1985, chap. L-2.

———. *Code canadien du travail*, R.C.S. 1970, chap. 17 (2e Supp.).

———. *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. 1985, chap. H-6.

———. *Loi modifiant la Loi sur la Preuve au Canada, le Code criminel et la Loi canadienne sur les droits de la personne relativement aux personnes handicapées et, en ce qui concerne la Loi canadienne sur les droits de la personne, à d'autres matières*, projet de loi S-5, [L.C. 1998, c. 9].

———. *Loi sur l'équité en matière d'emploi* (1995, chap. 44).

———. *Loi sur les langues officielles*, L.R.C. de 1985, chapitre 31.

———. *Loi sur les relations de travail*, L.R.C. 1985, chap. P-35.

———. *Loi sur le statut de l'artiste*, L.C. 1992, c. 33.

———. *Loi visant à promouvoir l'égalité de salaire pour les femmes*, (1956), 4-5 Elizabeth II, chapitre 38.

———. *Ordonnance de 1986 sur la parité salariale*, DORS/86-1082.

Colombie-Britannique. *Equal Pay Act*, R.S.B.C. 1960, chap. 131.

———. *Human Rights Amendment Code, 2001*, S.B.C. 2001, chap. 15.

———. *Labour Relations Code*, R.S.B.C. 1996, c. 244.

Île-du-Prince-Édouard, *An Act to Amend the Pay Equity Act*, R.S.P.E.I. 1995, chap. 28.

———. *Pay Equity Act*, R.S.P.E.I. 1988, chap. P-2.

Manitoba. *Loi sur l'égalité des salaires*, L.M. 1985-86, chap. 21, C.P.L.M. c. P13.

Nouveau-Brunswick. *Loi sur l'équité salariale*. L.R.N.-B. 1973, chap. P-5.01.

Nouvelle-Écosse. *Pay Equity Act*, R.S.N.S. 1989, chap. 337.

Ontario. *Code des droits de la personne*, L.R.O. 1961-62, chap. 93.

———. *Code des droits de la personne*, L.R.O. 1990, chap. H.19.

———. *Fair Employment Practices Act*, L.R.O. 1960, chap. 132.

———. *Loi de 2002 sur les normes d'emploi*, L.O. 2000, chap. 41.

———. *Loi sur l'arbitrage des conflits de travail dans les hôpitaux*, L.R.O. 1990, chap. H.14.

———. *Loi sur l'équité salariale*, L.R.O. 1990, chap. P. 7.

———. *Loi sur les relations de travail*, L.O. 1995, c. 1.

———. *Règlements de l'Ontario 491/93*.

Québec. *Charte des droits et libertés de la personne*, L.Q. 1975, chap. C-12.

———. *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, L.Q. 1996, chap. E-12.001.

———. *Loi sur l'équité salariale*, L.R.Q., 1995 chap. E-12-001.

Saskatchewan. *Equal Pay Act*, R.S.S. 1953, chap. 294.

———. *Labour Standards Act*, R.S.S. 1978, chap. L-1.

———. *Saskatchewan Bill of Rights Act*, S.S. 1947.

———. *Trade Union Act*, R.S.S. 1978, c. T-17.

Terre-Neuve. *Public Sector Restraint Act*, 1992, S.N. 1992, chap. P-41.1.

———. *Public Sector Restraint Act*, S.N. 1991, chap. 3.

Yukon. *Human Rights Act*, L.Y. 1987, chap. 3.